СОДЕРЖАНИЕ.

ВВЕДЕНИЕ. 03

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ…………………………………………………………………...06

1. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА И ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ

НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ………………………………………………………...06

1.1. Общие принципы и порядок управления работой налоговых органов………...06

1.2. Организационные типы и функции налоговых органов………………………...08

1.3. Организационная структура управления налоговыми органами……………….10

1.4. Особенности организационной структуры налоговых органов………………...11

1.5. Международное сотрудничество в сфере совершенствования налогового администрирования…………………………………………………………………….12

2. ПРИНЦЫПЫ И ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ МЕСТНЫХ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ……………………………………………………………..14

2.1. Организация работы и ведение отчётности на уровне низовых налоговых органов…………………………………………………………………………………..14

2.2. Организация работы по выявлению лиц, уклоняющихся от подачи налоговых деклараций, и по взысканию недоимки…………………………………..20

2.3. Организация работы по взысканию недоимки…………………………………..28

2.4. Совершенствование работы налоговых органов в сфере управления расчётов по налогам…………………………………………………………………….31

3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С УКЛОНЕНИЕМ ОТ НАЛОГОВ……………………………………………………….34

3.1. Основы правовой квалификации налоговых правонарушений………………...34

3.2. Использование иностранных фирм для целей оптимизации налоговых платежей…………………………………………………………………………………35

3.3. Противодействие налоговым правонарушениям в России. ……………………..36

4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ………………………………………………………...43

5. КОНТРОЛЬ И РЕГУЛИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ……………………………………………………………49

5.1. Контроль в системе налогового администрирования…………………………...49

5.2. Регулирование в системе налогового администрирования………………….….50

ЗАКЛЮЧЕНИЕ…………………………………………………………………………53

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ……………………………………………………………...55

ВВЕДЕНИЕ.

В современной России проблемы совершенствования налоговой системы приобрели особую актуальность. Относительное благополучие со сбором налоговых платежей (во многом связанное с ростом мировых цен на нефть) не должно порождать иллюзий относительно достигнутого уровня эффективности проводимой налоговой политики, равно как и введение Налогового кодекса РФ не позволяет снять с повестки дня вопрос о необходимости дальнейшего реформирования налоговой системы.

В налоговой сфере остаётся ещё множество нерешённых проблем. По мнению ряда исследователей, налоговая система России ещё весьма слабо приспособлена к реалиям российской действительности, далека от соответствия критериям эффективности и справедливости, мало способствует развитию и экономическому росту, крайне усложнена, громоздка и перенасыщена как числом управляющих и контролирующих органов, так и разнообразными (и нередко противоречащими друг другу) нормативными документами и «разъяснительными» письмами и инструкциями.

Для повышения эффективности налоговой системы в целом, в том числе её отдельных звеньев, надо рассмотреть три уровня разрешения поставленной задачи.

Первый уровень охватывает вопросы оптимизации общей налоговой политики государства – с предложением примерной модели стабильной и долговременной налоговой доктрины для России.

Второй уровень определяет подходы к оптимизации общей структуры налоговых платежей в стране – в зависимости от вида и «веса» отдельных налогов, их воздействие на те или иные социальные и экономические процессы, устранения возникающих между ними правовых и фискальных проблем и не состыковок и, наконец, в русле давно ожидаемых перемен в сторону радикального упрощения и сокращения применяемых налоговых норм и режимов.

Третий уровень охватывает непосредственно работу налоговых органов в разрезе управления налоговым процессом в целом, внутрисистемного налогового администрирования, взаимодействия со смежными и сотрудничающими государственными органами и с налогоплательщиками.

Все эти уровни управления налоговыми отношениями тесно связаны между собой. И действительно, невозможно, ставить задачу повышения эффективности работы налоговых органов, если, например, неправильно выбраны цели налоговой политики (в этом случае чем успешнее работают налоговые органы, тем больший ущерб несёт страна от их деятельности). Если недостаточно согласованы между собой применяемые формы налогов и режимы налогообложения, то усилия налоговых органов по сбору одного вида налога могут либо мешать росту сборов другого налога, либо загонять налогоплательщика в такие налоговые ловушки, из которых у него не будет возможности выбраться, не нарушая налоговых правил. Если выбраны чрезмерно обременительные методы взимания налога, предписаны без необходимости объёмные формы налогового учёта и отчётности, то может потребоваться применение необоснованно жёстких инструментов налогового контроля, и т.д.

Во всех этих случаях налоговые органы могут оказаться (и реально оказываются) в роли заложников ранее принятых (другими органами и на других уровнях) решений, их вполне законные и оправданные (в другой ситуации) действия могут вызывать неожиданную реакцию налогоплательщиков, обычные в налоговой работе конфликты с налогоплательщиками принимают нецивилизованно резкие и тяжёлые формы.

Следует подчеркнуть, что в зарубежных странах налоговое дело уже давно является самостоятельной отраслью, в ней заняты сотни тысяч высококвалифицированных специалистов, со стороны как государства, так и налогоплательщиков, на её содержание и развитие расходуются средства, сравнимые с расходами, например, на сельское хозяйство или науку. Налоговое законодательство превратилось в один из наиболее обширных секторов права, налоговые споры занимают заметное место в деятельности гражданских и уголовных судов, изучением и регулированием международных налоговых отношений активно занимаются такие авторитетные международные организации, как ООН, ГАТТ/ВТО, МВФ, ОЭСР, Евросоюз и др.

Вместе с тем по вопросам совершенствования налоговой системы, налогового процесса и налогового администрирования в странах Запада ведутся обширные исследования, организуются дискуссии и круглые столы с участием ведущих исследователей, практикующих юристов, аудиторов и консультантов, видных чиновников финансовых и налоговых органов. На уровне правительств и международных организаций образованы специальные рабочие группы и постоянные семинары, в задачи которых входит подготовка конкретных рекомендаций по совершенствованию работы налоговых органов; издаётся большое число работ по данной тематике.

Все участники таких дискуссий единодушно признают наличие множества недостатков в существующей системе налогообложения, таких как усложнённость налоговых процедур, множественность налоговых режимов, большое число налоговых льгот и специальных норм, требующих особого контроля налоговых органов за их применением налогоплательщиками, особая система налогового учёта, требующая от налогоплательщиков пересчёта данных бухгалтерской отчётности для целей исчисления налоговых платежей, и т.д. В последние годы в ряде стран обсуждается возможность проведения радикальных налоговых реформ, которые призваны устранить наиболее серьёзные из вышеперечисленных недостатков.

В России пока отсутствуют комплексные научные исследования, в которых вопросы управления налоговой системой рассматривались бы в критическом ключе, с точки зрения оценки имеющегося в развитых странах опыта и возможности его адаптированного использования в российских условиях.

Налоговое дело как отрасль включает ряд направлений, сторон или видов деятельности, распространяющихся на сферы политики, экономики, права, социальных услуг, международных отношений, и т.д. Но, прежде всего налоговое дело рассматривает структурно-организационные основы, которые составляют налоговый процесс и налоговое администрирование.

Под налоговым процессом понимается последовательная совокупность действий налоговых органов, налоговых агентов, налогоплательщиков или их представителей в связи с реализацией прав и/или исполнением обязанностей, предусмотренных налоговым законодательством в целях сбора и перечисления налоговых доходов в государственную казну. Налоговый процесс состоит из отдельных этапов, основными из которых являются: учёт и регистрация налогоплательщиков, объектов налогообложения; составление, представление и проверка налоговой отчётности; сбор и перечисление налогов в казну (специальные фонды); разрешение налоговых споров, и регулируется налоговым правом, которое включает в себя собственно налоговое законодательство (законы о налогах), а также смежные разделы государственного, гражданского, акционерного, семейного и т.д. права, которые применяются в связи с взиманием налогов или при разрешении конфликтов между налоговыми органами и налогоплательщиками.

Налоговое право формируется на основе проводимой правительством налоговой политики, включающей цели (текущие или среднесрочные, долгосрочные), средства (инструменты) и методы. Целенаправленная, последовательно проводимая государственной властью на протяжении долговременного исторического периода налоговая политика объективно может быть выражена в виде налоговой доктрины конкретного государства (сформулированной в виде декларации, особого раздела в законодательстве или в виде отдельных принципов и норм налоговой политики и налогового права).

Налоговое администрирование – установленная законом, практикой или обычаями система управления налоговым процессом со стороны государства и его органов.

Под налоговым администрированием также понимается динамическая развивающаяся система управления налоговыми отношениями, координирующая деятельность налоговых органов в условиях рыночной экономики.

Основными элементами налогового администрирования являются: структура и иерархия налоговых органов; права и обязанности налоговых органов; порядок сбора, обработки и проверки налоговой отчётности; предоставление налоговых льгот и применение налоговых санкций; ведение и обобщение налоговой статистики; регулирование налоговых отношений с другими странами.

Налоговое администрирование может проводиться как с помощью методов силового (административного) принуждения – угроз применения штрафов, ареста банковских счетов, другого имущества налогоплательщика, ограничения его действий, свободы передвижения и т.д., так и путём заключения соглашений с налогоплательщиками по тем или иным вопросам (ведение отчётности, использование налоговых льгот, уплаты налога и т.д.).

В последнее время всё более распространённым методом налогового администрирования становится метод регулирования альтернатив – предоставление налогоплательщикам свободы выбора между разрешёнными законом разными вариантами юридической формы ведения его деятельности, порядка ведения и составления учёта и отчётности, способа исполнения обязательства по уплате налога, применением и распределением налоговых льгот и т.д.. В некоторых странах декларируется переход в налоговом администрировании от преимущественно принудительных, силовых методах к отношениям сотрудничества (дружеского партнёрства) с налогоплательщиками.

Наконец, особой сферой налогового администрирования является международное сотрудничество налоговых органов разных стран в различных формах – от разовых или периодических консультаций и взаимного обмена информацией об изменениях налогового законодательства до заключения долгосрочных налоговых соглашений и перехода к полномасштабной налоговой гармонизации. Последнее особенно характерно для ЕЭС и стран – членов ОЭСР.

1. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА И ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ

НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ.

* 1. Общие принципы и порядок управления работой налоговых органов.

Деятельность налоговых органов в сфере налогового администрирования нацелена на обеспечение полного и своевременного сбора налогов и сборов в соответствии с законодательством и при условии правильного применения правовых положений, определяющих режим стимулирования и поощрения законопослушных налогоплательщиков и необходимого контроля и наказания в отношении нарушителей налоговых законов. Отсюда можно сделать вывод о том, что налоговое администрирование в строгом смысле слова представляет собой инструмент, который, в конечном итоге, определяет успех или неуспех общей бюджетно-налоговой и экономической политики страны.

В широком понимании налоговое администрирование – это система управления государством налоговыми отношениями в действии. Повышение роли государства в управлении экономическими и социальными процессами предопределяет значимость сбора налогов не только как способа обеспечения властных структур необходимыми средствами, но и как элемента системы государственного воздействия на экономику.

У государства в лице субъектов налогового контроля возникают налоговые отношения с субъектами налогообложения – юридическими и физическими лицами, на которых лежит обязанность уплаты налогов. Возникновению налоговых отношений предшествует система мер (управленческих, правовых), применяемых субъектами налогового контроля, обеспечивающих предпосылки для осуществления контрольных функций.

Переход от административно-командной экономики к рынку придаёт управлению налоговой системой глубокий экономический смысл и предъявляет к нему совершенно новые требования. В связи с этим система налогообложения приобретает новые, например, индикативные свойства. Недопоступление налогов может сигнализировать о том, что: действующие налоговые нормы перестали отвечать воспроизводственным потребностям и их следует подвергать ревизии; налоговые органы утратили способность отслеживать тенденцию налоговых поступлений и перекрывать возможность ухода от налогов; усилились международные интеграционные процессы и возникла необходимость освоения налоговой службой особенностей зарубежного налогового законодательства, а также международных правил заключения договоров об избежании двойного налогообложения. Такого рода сигналы свидетельствуют о необходимости пересмотра методов управления налоговым процессом.

Анализ управленческих действий налоговых органов может выявить недостатки тактического свойства, устранить которые возможно в оперативном порядке, т.е. без изменения экономико-правовых основ налогообложения. В таком случае принимаются правительственные решения о пересмотре методов налогового управления. Наука и практика могут выявить и потребность в существенном изменении структур и функций налоговых органов, направлений налоговой политики и методических основ налогового процесса, что обусловливает принятие кардинальных мер, вплоть до проведения очередного этапа налоговой реформы.

Налоговое администрирование – важнейшая сфера научно-практических исследований и методических действий, являющихся частью общей теории и практики управления. Оно основывается также на фундаментальных познаниях политических, экономических, юридических и других наук, обогащённой современной отечественной и мировой практикой. Это – совокупность методов, приём и средств информационного обеспечения, посредством которых органы власти и управления (в том числе и налоговые органы всех уровней) придают функционированию налогового механизма заданное законом направление и координируют налоговые действия при существенных изменениях в экономике и политике.

Таким образом, налоговое администрирование – это, во-первых, система органов управления (законодательные и административные налоговые органы). В круг их обязанностей входит процедурное обеспечение принятой налоговой политики на очередной плановый период. Кроме того, они должны составлять отчёты об исполнении бюджета, подвергать их всестороннему анализу. Во-вторых, это совокупность норм и правил, регламентирующих налоговый процесс и конкретную налоговую политику, а также определяющих меры ответственности за нарушение налогового законодательства.

Налоговое администрирование – наиболее социально выраженная сфера управленческих действий. Недостатки налогового администрирования приводят к резкому снижению поступлений налогов в бюджет, увеличивают вероятность налоговых правонарушений, нарушают баланс в межбюджетных отношениях регионов с федеральным центром и в конечном итоге нагнетают социальную напряженность, в то время как успешное налоговое администрирование обеспечивает благоприятные перемены в экономике, например, способствует улучшению инвестиционного климата.

1.2. Организационные типы и функции налоговых органов.

Для реализации максимального налогового потенциала страны налоговые органы должны не только строго контролировать исполнение налогового законодательства, но и эффективно выполнять функции администрирования, к которым относится и внутренняя организация налоговых органов, необходимая для выполнения возложенной на них ответственности. Тип организации будет зависеть от того, какая организационная схема представляется налоговым органам наиболее удобной для выполнения их различных функций.

Практика показывает, что во многих странах органы управления налоговым процессом были созданы в ответ на проблемы, которые возникли в результате развития налоговых систем. Например, введение, а затем значительное совершенствование подоходных налогов, развитие налогов с продаж и НДС, систем налоговых льгот, новых схем борьбы с уклонением от уплаты налогов, необходимость адекватного информирования налогоплательщиков и обучение персонала – со всем этим приходилось так или иначе сталкиваться налоговым органам, и не всегда необходимые меры принимались своевременно.

Типы организационных систем.

Администрирование налогов может быть организовано по функциональному принципу или по принципу специализации – по видам налогов.

При функциональном типе организации работы налоговых органов различаются так называемые нормативные функции, которые обычно существуют на общенациональном уровне, и оперативные функции, к которым относятся функции, непосредственно связанные с налогоплательщиками. При специализированном подходе в системе налоговых органов выделяются отдельные подразделения, которые занимаются отдельными видами налогов.

Могут существовать и комбинированные типы организационных структур налоговых органов, т.е. имеющие в основном функциональную структуру, но с выделением некоторых функциональных подразделений.

Функции налогового администрирования обычно делятся на нормативные и оперативные, а также на основные и вспомогательные.

Нормативные функции отвечают первой задаче налогового администрирования, а именно – интерпретация и применение налогового законодательства и нормативных актов. Эти функции осуществляются в рамках деятельности, связанные с применением законов и иных правовых актов и обеспечивают исполнение оперативных функций путём разработки и внедрения необходимых методов и административных процедур, которые должны гарантировать наивысшую эффективность оперативной системы. Оперативная система закладывает основу для реализации другой части первой задачи налогового администрирования, т.е. для максимизации налоговых поступлений при минимальных затратах.

Оперативные функции в основном относятся к деятельности, связанной со сбором налогов. В них объединяются обе ранее указанные задачи администрирования налогов, поскольку оперативные функции способствуют установлению тесного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками и от них зависит добровольное выполнение налогоплательщиками их обязанностей по уплате налогов.

Основные функции включают учёт и регистрацию налогоплательщиков, текущий налоговый контроль и налоговые проверки. С помощью функции учёта и регистрации налогоплательщиков ведётся постоянный и правильный учёт (выявление) всех налогоплательщиков, которые зарегистрировались должным образом (или уклонились от регистрации). Эта функция – основа взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками.

Функция текущего налогового контроля определяет чётко, в установленном порядке и с учётом актуализации сведений все налоговые обязательства налогоплательщика (продекларированные или начисленные налоги, денежные штрафы, пени и т.д.) и налоговые зачёты в результате совершенных налогоплательщиком платежей или полученных скидок. Главная цель такого контроля – это возможность определять правильно и точно факты неподачи налоговой декларации или наличия недоимки по налогам.

Налоговая проверка объединяет все виды деятельности, направленные на проверку правильности заполнения налоговых деклараций налогоплательщиком или на определение сумм налогов, скрытых от налогообложения, в результате проведения проверки или расследования по месту проживания налогоплательщика или третьего лица, или в налоговой инспекции.

Вспомогательные функции составляют основу для выполнения основных функций:

Правовая функция – одна из ведущих вспомогательных функций налогового администрирования. Она обеспечивает правильное применение нормативных налоговых актов как налоговыми органами, так и налогоплательщиками. В рамках этой функции осуществляются такие виды деятельности, как ответы на вопросы и жалобы налогоплательщиков, помощь всем налоговым органам, а также участие в проектах по изменению налогового законодательства.

Управление кадрами – ключевая функция любой организации – чрезвычайно важна и для налогового администрирования, особенно в отношении обучения и переподготовки сотрудников налоговых органов.

Функция информирования налогоплательщиком. Для обеспечения высокого уровня исполнения налогового законодательства налогоплательщиками налоговые органы должны иметь соответствующие отделы или подразделения, ответственные за распространение нормативных налоговых документов и оказание помощи налогоплательщикам в правильном исполнении их налоговых обязательств.

Организационно-административная функция. Её осуществляют службы внутреннего бухгалтерского учёта и административные службы, отвечающие за материально-техническое снабжение и эксплуатацию рабочего оборудования.

Внутреннее информационное обеспечение. Информационные системы представляют собой базовый элемент, обеспечивающий основу для существования важнейших функций налоговых органов и принятия решений на всех уровнях. Любой орган налоговой службы работает со значительным количеством налогоплательщиков, что предполагает наличие большого объёма документов, обработка которых вручную неэффективна. Для разработки информационной системы, в частности, необходимо иметь базу данных как основу для осуществления функции контроля за налогоплательщиками (например, для анализа предыдущих данных из налоговых деклараций, сведений их других источников, данных по своевременному выполнению налоговых обязательств и т.д.).

1.3. Организационная структура управления налоговыми органами.

С точки зрения налогового администрирования разные страны имеют разные потребности и находятся на разных уровнях развития. Первую группу образуют страны со сложной организационной структурой налоговых органов – такие, как США, Германия, Великобритания, Япония, Франция, Италия, Канада и др.

Вторую группу составляют страны, имеющие относительно компактные структуры налоговых органов – например, Австралия, Бельгия, Дания, Португалия, Финляндия, Швеция, Швейцария и др.

В третью группу входят в основном страны с относительно малым числом налогоплательщиков по сравнению с первыми двумя группами, кадровый состав налоговых органов в них может составлять до 2-х тысяч сотрудников. Это такие страны, как Кипр, Мальта, Люксембург и др.

Особенности построения организационных структур налоговых органов в разных странах мира состоят в следующем.

Во-первых, налоговые органы могут иметь единую общегосударственную структуру (Германия, Франция, Швеция) или состоять из разных звеньев, соответствующих уровням государственного управления (США, Швейцария).

Во-вторых, налоговые органы могут входить в общую систему управления финансовыми делами государства или действовать на относительно автономной основе. Например, в Германии налоговые органы действуют на правах подразделений министерства финансов, а в Великобритании и Швеции – как самостоятельные государственные агентства, в оперативном порядке действующие независимо от министерства финансов. В США министерство финансов так таковое вообще отсутствует: бюджет составляет специальное управление при президенте, а его исполнением по расходам занимается Федеральное казначейство, и по доходам (сбором налогов) – СВД.

В-третьих, различается традиционное построение системы налоговых органов – по отдельным видам налогов (косвенные налоги, подоходные налоги, таможенные сборы, обложение недвижимого имущества и т.д.) и комбинированное. Например, в Великобритании и Швеции сбором всех косвенных налогов и таможенных пошлин занимается единое налоговое ведомство. При этом в некоторых странах прослеживается тенденция к объединению всей работы по сбору всех видов налогов в рамках единой налоговой структуры.

В-четвёртых, в последнее время отмечается движение от традиционного иерархического построения системы налоговых органов (низовое звено, районное звено, региональное звено, центральные органы управления) к двухзвенной или даже однозвенной структуре. Так, в США вся работа по обработке налоговой информации и по контролю за поступлением всех федеральных налогов концентрируется в семи укреплённых компьютеризированных центрах, каждый из которых охватывает территорию нескольких штатов. Применение такой технологии для малых и даже средних стран может дать возможность объединения всей работы по налогам в едином (территориально и организационно) налоговом центре.

Можно выделить и такую особенность организации налогового процесса в современных развитых странах, как передача некоторых функций налоговых органов частным структурам. Кроме таких уже закрепившихся в широкой практике действий, как сбор налогов через привлечение услуг частных банков (удержание налога при переводе доходов за рубеж, уплата НДС и т.д.) и использование контрольной работы независимых аудиторов (проверяющих правильность исчисления прибыли банков, страховых компаний и акционерных обществ). Следует отметить также привлечение услуг частных фирм для разработки компьютерного обеспечения работы налоговых органов, обработки больших массивов данных, в отдельных областях контрольной работы, и т.д.

1.4. Особенности организационной структуры налоговых органов.

С точки зрения конституционного устройства различают федеративные и унитарные государства (монархии). В федеральных государствах система налоговых органов состоит из нескольких звеньев – центрально звена, которое занимается сбором федеральных налогов, и налоговых органов регионального уровня (земель, штатов, провинций, губерний и т.д.). К таким странам относятся США, Россия, Германия, Австралия, Швейцария, Швеция и др. В этих странах единство налоговой системы обеспечивается за счёт установления единых основ законодательства, единой налоговой системы и методического руководства всей налоговой системы центрального звена налоговой системы.

В унитарных государствах управление налоговой работой жестко централизовано, все звенья налоговых органов управляются из единого центра, единство налогового законодательства иногда доведено до принятия общегосударственного налогового кодекса. К таким странам относятся Франция, Италия, Великобритания.

По месту налоговых органов в финансово-бюджетной страны можно выделить, с одной стороны, Германию, в которой всем бюджетным процессом, налоговой политикой и сбором налогов в целом управляет федеративное министерство финансов, с другой стороны, США, где налоговая служба действует как самостоятельное ведомство.

Степень и формы участия налоговых органов в разработке налогового законодательства в разных странах заметно различается. В одних странах их функции ограничены сбором налогов и предоставлением консультаций и рекомендаций

государственным ведомствам, ответственным за определение экономической и бюджетно-налоговой политики. В других странах, таких как Канада, Колумбия, Бразилия, Мексика, Уругвай, Венесуэла и др., налоговые органы могут непосредственно участвовать в процессе подготовки и принятия решений по изменению налогового законодательства и имеют в своей структуре соответствующие подразделения.

С точки выбора приоритетов в налоговой работе можно выделить Великобританию, где структура налоговых органов построена по принципу выделения видов налогов (существуют два направления – по прямым (подоходным) и косвенным налогам), и США, где организация налоговых органов подчинена этапам налогового процесса. Первый подход обычно называют специализированным, а второй – функциональным. При втором подходе, получившем широкое распространение в последние годы, работа налоговых органов жёстко нацелена на конечный результат – правильный и эффективный сбор налогов.

1.5. Международное сотрудничество в сфере совершенствования налогового администрирования.

Среди основных центров, занимающихся разработкой основ, принципов и продвижением новых идей в сфере совершенствования налоговой работы и налогового администрирования можно выделить соответствующие органы ОЭСР и ЕС. Первые координируют исследования и разработки в сфере международных налоговых отношений (типовые модели налоговых соглашений, разработка основ трансфертного ценообразования и т.д.), вторые непосредственно координируют унификацию налогового законодательства в странах – членах этой организации (наиболее заметный успех – внедрение единой модели НДС).

Среди других органов можно выделить Панамериканский центр налоговых служб (СИАТ), в задачи которых входит, как указано в его плане развития, «способность проведению научно-исследовательских работ в области налоговых систем и налогового администрирования, а также стимулировать распространение необходимой информации среди стран – участниц, используя для этих целей съезды, тематические конференции, семинары, публикации и другие соответствующие средства».

В частности, в этих целях исполнительный Секретариат СИАТ подготовил ряд тематических и функциональных обзоров, в том числе отчёт под названием «Организация налогового администрирования в странах – членах СИАТ».

На первом съезде СИАТ, который состоялся в Панаме в 1967 году, известный эксперт в области налогов и государственных финансов А. Шоуп отметил, что «ключом всякой фискальной политики является администрирование налогов». Другой крупный специалист Ф. Кинтана тогда же заявил, что без постоянной реорганизации системы бюджетных и налоговых органов, без ежедневного совершенствования методов управления налогами будет очень сложно сделать налоговую реформу конструктивной и экономически эффективной и целесообразной.

На конференции СИАТ в Мадриде в 2002 году К. Сильвани назвал 1980-е годы «прорывным десятилетием, в котором многие страны совершили качественные наиважнейшие шаги в области совершенствования своих систем налогового администрирования».

Особый интерес в становлении современных систем налогового администрирования представляет опыт некоторых стран американского континента. В этих странах структура налоговых органов была сформирована позднее большинства развитых стран, и поэтому эти страны в максимальной степени стремятся применять всё полезное и эффективное, что зарекомендовало себя в практике других стран.

Налоговые органы многих стран активно проводят модернизацию своей работы, в частности, за счёт использования современных технологий, автоматизированных и информационных систем, с целью повышения уровня контроля за налогоплательщиками и оказания им содействия.

Электронная обработка данных, которая является технологической основой осуществления всех административных процедур, иногда производится структурами вне налоговой администрации. В некоторых странах такие центры обработки данных находятся в ведении министерства финансов или казначейства, но чаще всего обработка данных налоговой отчётности происходит в рамках налоговых органов.

Многие страны предпринимают значительные усилия по модернизации управления персоналом и улучшения процесса подготовки кадров. В некоторых случаях обучение персонала проводится подразделениями в структуре налоговой администрации, а также за пределами её (обычно при министерстве финансов).

Правовое обеспечение налоговой работы может быть частью организационной структуры налоговых органов, которые могут пользоваться определённой автономией, т.е. правовой поддержкой юридического подразделения Министерства финансов.

Правовая помощь на оперативном уровне осуществляется органами налогового администрирования на местном и региональном уровнях, а при жалобах (апелляциях) – так называемыми Советами налогоплательщиков, которые непосредственно подчиняются Министерству финансов.

2. ПРИНЦЫПЫ И ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ

МЕСТНЫХ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ.

2.1. Организация работы и ведение отчётности на уровне низовых налоговых органов.

Методы управления информационными потоками.

В работе по управлению информационными потоками могут использоваться разные методы: традиционный метод – когда сбор, обработка и анализ информации по разным видам налогов ведётся раздельно, на уровне территориальных (местных) налоговых органов; субъективно-функциональный метод – когда отчётность по всем видам налогов собирается и анализируется по налогоплательщикам, а работники местных налоговых органов специализируются по отдельным этапам налогового процесса (приём и первичная обработка налоговой отчётности, сведение отчётности, полученной от налогоплательщиков, с данными, полученными из других источников, выявление и проверка сомнительных налогоплательщиков, работа по начислению и взысканию налоговой недоимки, выявление налоговых нарушений и преследование виновников таких нарушений); метод централизованной работы с налоговой информацией – когда работа с налоговой информацией концентрируется в информационных центрах, охватывающих крупные регионы.

В современных условиях в большинстве развитых стран налоговые органы активно используют новые информационные технологии, что позволяет отдать предпочтение именно последнему методу. Однако внедрению этого метода в широких масштабах мешает необходимость выделения крупных ассигнований на перестройку работы налоговых органов, а также определённое общественное противодействие, основанное на опасениях перерастания современного государства в тоталитарную структуру, использующую эти технологии для контроля за жизнью и деятельностью граждан.

Организация работы местной налоговой инспекции.

В основу рассматриваемой ниже традиционной организации сбора налогов положен территориальный признак. В каждом регионе создаются свои подразделения (управления) по сбору налогов, которым, в свою очередь, подчиняются местные налоговые отделы (инспекции). Главное управление по сбору налогов издаёт инструкции, осуществляет руководство и контролирует работу подчинённых ему служб.

Стандартная структура управления (инспекции) по сбору налогов включает следующие основные отделы.

Отдел учёта и обработки документов. Взыскание недоимки или получения сведений о доходах начинается с оформления уведомления и требования оплаты начисленной суммы налога или извещения о том, что налоговый орган не получил декларации о доходах налогоплательщика. В большинстве случаев уведомления готовит отдел учёта и обработки документов. Уведомления оформляются, если начисленные налоги не были уплачены или если установлено, что формы отчётности, поданные налогоплательщиком, не соответствуют требованиям закона. Периодичность, с которой отдел учёта и обработки документов направляет уведомления, должна обеспечивать соблюдение налогоплательщиком налогового законодательства при минимальных затратах налогового органа.

Юридический отдел. Этот отдел отвечает за соответствие юридической и технической информации. Он предоставляет рекомендации юридического и технического характера по всем видам деятельности, связанной по сборам налогов, осуществляет контроль за качеством работы, следит, чтобы сотрудники налогового органа не нарушали уставного порядка работы. Технический персонал и помощники юристов отслеживают дела, переданные в судебные органы, включая дела о банкротствах, с тем чтобы не было случаев нарушения искового приоритета государства.

Отдел камеральных проверок. В отделе камеральных проверок происходит первый контакт представителей налоговой службы с недисциплинированным налогоплательщиком (физическим лицом или предприятием), который не отреагировал на уведомления, направленные ему отделом учёта и обработки документов. Поскольку сотрудники отдела вступают с налогоплательщиком в переписку или общаются по телефону, они имеют возможность оптимизировать свою работу путём объединения дел, заведённых на должников, по определённому признаку. Их работа бывает подчас более результативной, чем выезд на место работы или жительства должника. Чтобы эффективно вести работу во всех направлениях, сотрудники отдела камеральных проверок объединены в две секции: секцию обработки документов и секцию работы с налогоплательщиками.

Руководитель отдела камеральных проверок подчиняется руководителю налоговой инспекции. Он разрабатывает планы, устанавливает задания и контролирует работу находящихся в его ведении подразделений по обработки документов и по работе с налогоплательщиками.

Информационно-аналитический отдел. Этот отдел получает дела налогоплательщиков, которым налог был начислен, но денежные средства от которых не поступили в сроки, установленные уведомлением и требованием. Служба уведомлений обычно направляет требования об уплате, если налогоплательщик заполнил декларацию о доходах, а налоги не уплатил, а также если он не выполнил дополнительных налоговых обязательств, возникших в результате камеральной проверки. В том случае, когда налогоплательщик не реагирует на требования налоговых органов или отказывается заполнить декларацию с указанием реально существующей задолженности, налоговый инспектор может начислить налоги расчётным путём на основании оценки налоговых обязательств.

Из этого подразделения налоговой службы налогоплательщики и третьи лица получат письма, в которых их просят дать необходимую информацию, уплатить долг и представить задержанные налоговые декларации. В соответствии с установленным порядком сотрудники отдела пользуются ограниченным правом применять принудительные меры по получению налоговых деклараций и взысканию недоимок на основании ведущихся в отделе подборок счетов налогоплательщика. Они принимают решение о передаче подборок счетов с подробной информацией как о физических, так и юридических лицах – недоимщиках в отдел работы с налогоплательщиками для установления контактов с ними по телефону или в отдел выездных проверок для осуществления личного контакта с налогоплательщиками по месту жительства или работы. Отдел ведёт подборки текущих счетов, архивы оплаченных счетов и проводит поиск информации, требуемой и сотрудниками секции работы с налогоплательщиками, и инспекторами отдела выездных проверок для взыскания недоимок и обеспечения подачи налоговых деклараций.

Отдел работы с налогоплательщиками. Его сотрудники организуют контакты с налогоплательщиком как по телефону, так и при личной встрече, в случае его явки в ответ на полученное уведомление для обсуждения вопросов, связанных с уплатой недоимки или текущих платежей. От налогоплательщика требуют уплатить начисленные налоги и/или заполнить декларацию о недоимке. Сотрудники данного подразделения налоговой службы имеют полномочия для предоставления рассрочки по уплате начисленных налогов. Они вправе прибегнуть к принудительным мерам, например, обратить взыскание на банковский счёт налогоплательщика (уведомление о конфискации), или на его дебиторскую задолженность. Здесь же готовят финансовые документы, определяют возможность взимания налогов и передают дела в отделы выездных проверок для применения мер принудительного взыскания.

Отдел выездных проверок. Этот отдел завершает работу по взиманию налогов с недоимщиков, защищая таким образом интересы государства. Работа преимущественно ведётся на местах подразделениями отдела, расположенными в городах и других населённых пунктах региона, что способствует более эффективной координации их деятельности в непосредственной связи с налогоплательщиками.

Штат отдела состоит из налоговых инспекторов и технического персонала. Налоговые инспекторы выясняют местонахождение налогоплательщиков и скрываемых ими активов, выявляют лиц, не представивших налоговых деклараций, и настаивают на их заполнении. Они выполняют свои обязанности, встречаясь с налогоплательщиком по месту его работы или жительства, собирая информацию о его коммерческой деятельности. Они уполномочены налагать арест на имеющуюся у налогоплательщика собственность и после получения санкции вышестоящего руководителя имеют право конфисковать как его движимое, так и недвижимое имущество для последующей распродажи в порядке погашения недоимок по налогам.

Каждый сотрудник отдела прикреплён к оперативной группе, ведущей работу на определённой территории региона. Личное дело налогоплательщика (недоимки, выяснение причин, по которым не была заполнена декларация) поручается налоговому инспектору по географическому признаку или в порядке алфавита. Налоговым инспекторам поручают вести работу по всему объёму задолженности налогоплательщиков, независимо от вида налогов. Налоговый инспектор наделён широкими полномочиями, предусмотренными налоговым законодательством, но все его действия контролируются руководителем группы и вышестоящим руководителем. Жалобы на действия налогового инспектора могут быть направлены руководителю подразделения либо рассмотрены в судебных инстанциях в установленном законом порядке.

Руководитель отдела отвечает за этот объём работы по взысканию задолженности и получению информации о доходах налогоплательщиков, который остаётся за пределами компетенции отдела камеральных проверок. Через своих подчинённых он руководит деятельностью налоговых инспекторов (специалистов по расследованию), даёт задания, наблюдает за текущей работой и оценивает результаты, консультирует персонал по техническим вопросам. При этом он тесно контактирует с руководителем юридического отдела, чтобы обеспечить правовую основу в ведении дел о банкротстве и некоторых других дел, где затрагиваются интересы государства.

Руководители групп отдела выездных проверок должны по крайней мере один раз в год все дела каждого налогового инспектора. При этом наиболее часто проверяются дела, связанные с крупными недоимками, давно просроченными платежами, трастовыми фондами и др.

Административно-кадровый отдел. В состав этого отдела входят сотрудники административного аппарата, профессиональные специалисты, специалисты среднего звена и технический персонал. Представители каждой из указанных территорий проходят соответствующую профессиональную подготовку. В этом отделе составляются планы работы, распределяются ресурсы, контролируется и оценивается работа остальных отделов в плане обеспечения сбора налоговых доходов.

Региональное управление налоговой службы несёт ответственность за исполнение планов, установленных главным налоговым управлением. Местные налоговые инспекции отвечают за управление политики и выполнение планов, принятых главным управлением, и отчитываются перед руководителем регионального управления. Регионы в лице своих руководителей отчитываются перед главным управлением за работу на их территории.

Профессиональный состав местной налоговой инспекции.

Профессиональный состав налогового органа состоит из экспертов, специалистов среднего звена и технического персонала.

Сотрудники из категории экспертов отвечают за работу с налогоплательщиками (например, проводят собеседования по месту работы или жительства). На них возложена обязанность решать наиболее сложные проблемы, возникающие в связи со сбором налогов. В процессе своей деятельности им иногда приходится прилагать значительные усилия по поиску налогоплательщиков и их активов. Работа с налогоплательщиками, как правило, состоит в обсуждении проблемы платежей и/или заполнения деклараций, анализе финансового состояния налогоплательщика, разработке альтернативных путей, обеспечивающих поступление налогов (предоставление рассрочки, обращение взыскания на активы, находящиеся у третьих лиц (например, банковские депозиты, начисленная заработная плата), конфискация имущества налогоплательщика с его последующей реализацией на торгах в погашение задолженности).

Такие сотрудники занимаются финансовым анализом, хорошо ориентируются в налоговом законодательстве, методах проведения расследований, владеют методами проведения бесед с должниками. Проводя расследование, сотрудник должен принимать взвешенные решения в соответствии с предоставленными ему правами по взысканию недоимок, уважать права налогоплательщика и не пренебрегать обязанностями по защите интересов государства.

Чаще всего профессиональные специалисты занимают должности налоговых инспекторов. Некоторые работают советниками и/или контролёрами в юридической службе или руководителями отделов обработки документов.

На специалистов среднего звена могут быть возложены многие обязанности из числа тех, которые выполняют эксперты, но, как правило, они решают более простые задачи. В отличие от экспертов специалисты этой категории работают только на своём рабочем месте и несут личную ответственность за проведение мероприятий и осуществление контакта с налогоплательщиком по поводу получения деклараций и оплаты просроченных счетов.

Технический персонал занимается как обработкой документов, так и поиском информации, оказывает помощь другим сотрудникам, занося в дела информацию и занимаясь поиском налогоплательщиков и их активов. По указанию экспертов и специалистов среднего звена технические работники направляют письма налогоплательщикам и отвечают на полученную корреспонденцию.

Некоторые сотрудники службы сбора налогов могут быть наделены широкими административными полномочиями. Этими полномочиями обладает её начальник, который может передавать их налоговым инспекторам, прошедшим соответствующую подготовку.

Полномочия предоставляются только в отдельных случаях и только инспекторам, прошедшим необходимую подготовку, а их исполнение строго контролируется.

К таким полномочиям относятся:

- право требовать и получать информацию от налогоплательщиков и третьих лиц, которые могут располагать сведениями об активах налогоплательщика и знать, как у него обстоят дела с уплатой налогов;

- право направлять повестки о даче показаний, предоставлении отчётности, которая может быть полезна для определения налоговых обязательств налогоплательщика или поиска его активов;

- право защищать интересы государства путём выставления приоритетных исков против активов налогоплательщика с целью обеспечения взыскания недоимок по налогам;

- право конфисковать имущество налогоплательщика (движимое и недвижимое) с последующей реализацией для удовлетворения приоритетных исков государства по недоимкам;

право запрещать передачу активов налогоплательщика третьим лицам.

В целом комплектование штатов каждого подразделения, занимающегося сбором налогов на местах, зависит от объёма возложенной на него работы. Налоговый инспектор при соответствующем техническом оснащении может одновременно вести дела 30 – 40 налогоплательщиков. Обработка документов и работа с налогоплательщиками (определение налоговых обязательств или расследование просроченных платежей) осуществляется по специализированным подборкам. Специалисты среднего звена, работающие с налогоплательщиками, ведут от 50-ти до 75-ти дел.

Методы административного контроля в налоговой инспекции.

В целях контроля за текущей деятельностью каждый налоговый инспектор готовит ежедневный отчёт, в котором указывает выполненные им виды работы. Инспекторы, находящиеся в отпуске, или на курсах повышения квалификации в течение двух или более дней, отчитываются за весь период отсутствия. Те сотрудники, которые выписывают квитанции об уплате налогов, отчитываются за те дни, когда они выписывали квитанцию, когда у них заканчиваются бланки квитанций, когда бланки квитанций остаются, но больше им не нужны, когда бланки в книжке квитанций пронумерованы, но также больше им не нужны, возвращаются руководителю группы.

К оригиналу ежедневного отчёта налоговый инспектор прилагает квитанции денежных отправлений и другие формы платежей, полученных им в течение дня от налогоплательщиков. Все отчёты сдаются руководителю группы, который передаёт их в отдел учёта и обработки документов. Причины задержки отчёта, к которому прилагаются квитанции об уплате налогов, датированные числом, отличным от числа заполнения и сдачи отчёта, должны быть объяснены руководителю группы и указаны в отчёте.

Ежедневные отчёты периодически просматриваются руководителем отдела выездных проверок и вышестоящими руководителями. Отчёты составляются в двух экземплярах, в них указываются все виды проделанной работы по взысканию недоимок, обеспечению поступления не представленных налогоплательщиками деклараций, проведению расследований по запросам для оказания помощи другим налоговым органам, реализации специальных программ по обеспечению соблюдения налогового законодательства. Другие выполненные поручения указываются на обороте ежедневного отчёта (включая и затраченное на это время).

В отчёте налоговый инспектор указывает свои ФИО, подразделение, в котором он работает, и дату заполнения отчёта.

Сотрудники, ответственные за сбор налогов, получают специальные книжки квитанций об уплате налогов. Квитанции пронумерованы, выписка строго контролируется путём регистрации книжек и номеров выписанных квитанций. Сотрудники отчитываются за них и возвращают неиспользованные бланки в случае перехода на другую должность. Руководитель службы утверждает процедуру выдачи и учёта квитанций.

Выписка квитанций и перевод полученных платежей находятся под контролем руководителя группы. Налоговый инспектор приобщает все денежные отправления, обращённые в банковские тракты или банковские чеки, с копиями квитанций или почтовыми переводами к ежедневному отчёту, в котором указывает поступившую в течение дня сумму платежей. Если сотрудник отсутствует, руководитель группы следит за тем, чтобы все платежи, поступившие почтой, незамедлительно были переданы и приобщены к ежедневному отчёту, который готовит за отсутствующего другой сотрудник. Банковские чеки должны быть проверены и подготовлены к инкассации.

Денежные отправления, на которые выписаны квитанция об уплате налогов, должны быть отражены в ежедневном отчёте путём указания в соответствующих разделах имени налогоплательщика, количества заведённых дел (если таковые были заведены), полученной суммы, номера квитанции. После проставления даты платежа квитанции об уплате вместе с банковскими чеками или почтовым переводом приобщаются к ежедневному отчёту. Квитанция об уплате налогов является официальным документом, подтверждающим их оплату. Сотрудники налоговой администрации должны пользоваться только такими квитанциями. Оригинал квитанции об уплате налогов выдаётся налогоплательщику как официальное подтверждение уплаты им налогов.

2.2. Организация работы по выявлению лиц, уклоняющихся от подачи

налоговых деклараций, и по взысканию недоимки.

Выявление лиц, не представивших в налоговые органы деклараций о доходах, расчёт и взыскание недоимки являются важнейшими направлениями деятельности налоговых органов. Эти задачи необходимо решать с минимальными затратами и с соблюдением всех прав, предоставленных налогоплательщикам законом.

Организация работы по ведению личных дел налогоплательщиков

и контроля за представлением налоговой отчётности.

Основной работой с налогоплательщиками является ведение личных дел налогоплательщика (ЛД). Они ведутся на основе налоговой (финансовой) отчётности, получаемой от налогоплательщиков, а также сведений, полученных из других источников.

Отчётность налогоплательщика является эффективным средством проверки и установления его налоговых обязательств. Если же налогоплательщик допускает неправильную или неполную уплату налогов, то инициируется процедура сбора налоговых недоимок. Эта работа ведётся уже на основе ЛД.

Важной составной частью деятельности налоговых инспекций является обеспечение представления зарегистрированными налогоплательщиками всех форм налоговой отчётности и их последующий учёт. Особое внимание уделяется обеспечению сдачи отчётности в рамках установленных сроков.

Поиск лиц, которые не подали декларацию о доходах, основывается на реестрах налогоплательщиков, в которых содержатся указания форм налоговой отчётности и периодичность, с которой они обязаны представлять эту отчётность. Через установленное время после истечения срока представления отчётности сотрудники подразделения устанавливают, какие формы отчётности не получены.

В случаях не поступления необходимых форм отчётности начинают расследование. Сначала налогоплательщика извещают о неполучении его налоговой декларации. Если он игнорирует требования налоговых органов, его заносят в регистр не представленной отчётности (РНО), где указываются не представленные им формы налоговой отчётности, объём налоговых обязательств и тот период, за который не поступила отчётность. Затем РНО направляется в отдел обработки документов.

РНО, которые заводятся на налогоплательщиков, не представивших декларацию, поступают в подразделение обработки документов отдела выездных проверок. РНО заводятся и передаются на расследование не позднее, чем через три месяца по истечении срока предоставления соответствующей декларации.

Работа с РНО ведётся следующим образом:

а) заводится контрольная карта, в которой указываются количество содержащихся в ней дел, дата её заведения, принятые меры;

б) направляется напоминание о необходимости подать декларацию по известному последнему адресу налогоплательщика;

в) осуществляется поиск информации о налогоплательщике и его активах в архиве; г) устанавливается последний номер телефона налогоплательщика;

д) делается отметка на контрольной карте о дате проведения следующей проверки.

Через установленный срок (не более месяца) проводится вторая проверка РНО. Она заключается в просмотре всех РНО с целью решить, какие меры следует применить к налогоплательщику, чтобы он сдал декларацию в налоговые органы. В ходе проверки необходимо удостовериться в том, что обо всех налоговых декларациях, поступивших за истёкший срок, сделана соответствующая отметка и что соответствующие записи изъяты из подборки и переданы в архив. Регистрационные карточки должны быть извлечены из главного индекса и уничтожены. По оставшимся делам делается отметка о необходимости проведения телефонных переговоров с налогоплательщиком.

Третья проверка проводится не ранее, чем через месяц после второй и заключается в оценке вновь полученной информации о налогоплательщике. Это может быть ответ на письмо, направленное во время первой проверки, сведения, полученные в ходе телефонных переговоров с налогоплательщиком, либо другая корреспонденция. На основании этой информации могут быть приняты различные меры. Возможно, нужны будут дополнительные контакты с налогоплательщиком, чтобы получить новую информацию о том, где нужно искать утерянные декларации, или установить, имеет ли налогоплательщик обязательства. Если возможности отдела камеральных проверок на этом исчерпаны (например, местонахождение налогоплательщика не может быть установлено обычными методами), на счёте должна быть сделана отметка о передаче дела в отдел выездных проверок.

По завершении этой проверки в подборке остаются РНО, требующие дальнейшей работы. Это случается, если ждут ответа на посланный запрос о налоговых обязательствах или ответа на повестку. Хотя по этим делам нельзя предпринять незамедлительных действий, их передача в отдел выездных проверок преждевременна, поскольку продолжение усилий всё же может дать результаты и дела будут закрыты.

Все оставшиеся в подборке дела должны быть объединены с подобными делами из других подборок в консолидированную подборку в алфавитном порядке. Контрольная карта подборки должна следовать сразу за картой консолидированной подборки. Это позволяет объединить небольшие подборки в одну для облегчения работы. Консолидированную подборку следует проверять еженедельно.

Если на каком-либо этапе проверки установлено, что принимаемые меры не могут заставить налогоплательщика подать декларацию о доходах без личного контакта с ним по месту работы или жительства либо дальнейшие меры выходят за компетенцию отдела камеральных проверок, РНО должен быть передан в отдел выездных проверок, о чём делается соответствующая отметка. Только в очень редких случаях, когда для этого есть серьёзные основания, просроченный счёт может находиться в регистре РНО отдела камеральных проверок для продолжения работы по нему по прошествии шести месяцев с даты заведения счёта.

Подборки просроченных счетов налогоплательщика (ПСН), в которых содержится информация об обязательствах налогоплательщика по видам налогов за определённый период, и подборки дел о непредставленных налогоплательщиками декларациях (ННД), платежи по которым не удалось получить отделу камеральных проверок, передаются в отдел выездных проверок для принятия соответствующих мер и решения. ПСН и РНО распределяются и передаются в работу налоговым инспекторам отдела руководителями соответствующих групп.

У руководителя группы хранится алфавитная опись ПСН и/или ННД, порученных каждому инспектору. Информация в подборке постоянно обновляется. Кроме того, при передаче дела из отдела камеральных проверок в отдел выездных проверок в главном индексе также указывается налоговый инспектор, который будет вести дело дальше. Дела распределяются в алфавитном порядке или по территориальному признаку руководителем группы. Если по какой-либо причине дело передаётся другому инспектору, руководитель группы информирует об этом руководителя отдела обработки документов.

Дальнейшую работу по взысканию недоимки, обеспечению поступления налоговых деклараций осуществляет отдел выездных проверок. Его сотрудники ведут наиболее запутанные и сложные дела, которые не удалось решить уведомлениями и требованиями, перепиской, телефонными переговорами и другими методами.

Организация работы с запросами третьих лиц.

Как уже отмечалось, для обеспечения соблюдения налогового законодательства налоговые органы наделены правом требовать представления необходимой информации от так называемых третьих лиц. Затребование такой информации осуществляется на основании запроса, составляемого по особой форме.

Запрос является официальным документом, в котором содержится требование дать показания или предоставить документы; в случае неисполнения этого требования предусмотрены соответствующие санкции. Налоговые органы могут направлять запросы налогоплательщикам и третьим лицам, если они не представили нужной информации, но располагают сведениями или документами о налогооблагаемых доходах юридического или физического лица, в отношении которого проводится расследование.

Основная цель запроса – получение информации. Налоговый орган прибегает к запросу для того, чтобы: а) получить информацию, необходимую для проверки налоговой декларации; б) проверить имеющуюся у него информацию; в) уточнить обязательства налогоплательщика по налогам; г) определить наличие и место нахождение активов, которые можно использовать для взыскания недоимок.

Единственное, что требуется от адресата по получении запроса – прибыть в назначенное время в налоговые органы для беседы либо предоставить бухгалтерские книги, записи, другую отчётность. В запросе нельзя требовать представления или составления таких документов, которыми очевидно не располагает адресат. В запросе можно просить, чтобы адресат представил отчёт по имеющимся документам или справку по накопленной налоговой задолженности. Налоговый инспектор имеет право оказать содействие адресату в подготовке такого рода документов на основании информации, полученной от адресата.

При решении вопроса о целесообразности направления запроса должны быть учтены все обстоятельства конкретного дела, например, возможно ли получить информацию иным путём, но в каждом случае следует соразмерять усилия и расходы.

Текст и содержание запроса должны удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к юридическому документу, с тем чтобы правовая ответственность адресата за невыполнение изложенного в ней требования не вызывала никаких сомнений. В запросе указываются: а) имя или название адресата (физического или юридического лица); б) перечень сведений, отчётности и других документов, которые должны быть представлены в налоговые органы; в) время и адрес, по которому должен быть направлен ответ или куда обязан прибыть адресат.

Запрос вручается лицу, располагающей нужной налоговым органам информацией или документами, лично либо его доставляют по адресу последнего известного налоговым органам места его жительства или работы. Запрос, направленный на предприятие, вручается должностному лицу: директору, управляющему или другому официальному представителю.

В расписке о вручении указывается время вручения, место и получатель. Если запрос доставляют по известному последнему адресу налогоплательщика, об этом делается соответствующая отметка.

Адресат имеет право явиться в сопровождении лиц, не являющихся юристами. Явка налогоплательщика подразумевает его согласие дать информацию о своих доходах в присутствии сопровождающих его лиц. Письменного разрешения на предоставление информации при посторонних не требуется.

Опрашиваемое лицо может выразить желание добровольно предоставить информацию, но при этом попросить оформить письменный запрос ( в качестве свидетельства о том, что показания были даны или документы представлены в соответствии с требованиями закона). В этом случае запрос действителен в течение десяти или более дней после его оформления, даже если показания были даны раньше.

Организация аналитической работы для обеспечения взыскания недоимки.

Основой для организации работы по сбору налоговых недоимок являются объяснительные записки налогоплательщиков, составленные в форме особых отчётов.

Первым шагом должно быть требование о погашении задолженности. Если это требование не выполняется, у налогоплательщика запрашиваются объяснения, которые оформляются как особого рода финансовый отчёт или отчёт налогоплательщика (ОН). Представление такого отчёта формально является добровольным со стороны налогоплательщика, но в противном случае он не может рассчитывать на возможную отсрочку (рассрочку) уплаты недоимки. Если налогоплательщик игнорирует требования налоговых органов представить подписанный им ОН, вся сумма недоимки подлежит незамедлительному принудительному взысканию.

Целью ОН является получение дополнительной информации о налогоплательщике и выяснение его возможности расплатиться по налоговой недоимки. Он, заполняемый физическим лицом, помогает определить, каким образом можно взыскать задолженность с индивидуальных налогоплательщиков. Для юридических лиц ОН аналогичен по форме отчёту для физического лица, но предназначен для получения более детальной информации об активах и пассивах компании, а также обо всех её финансовых операциях. Основной целью при рассмотрении этой информации является оценка возможностей покрытия недоимок по уплате налогов в кратчайшие сроки. Это может быть незамедлительный платёж либо наличными, либо полученными от реализации активов средствами, получение кредита под залог активов для уплаты налога, принудительные меры по конфискации и реализации активов, заключение договора о рассрочке платежей.

ОН обычно составляется налогоплательщиком согласно установленной форме, но при необходимости ему может быть оказана помощь со стороны налогового инспектора.

Документ заполняется по всем графам и разделам. В тех случаях, когда вопрос не имеет отношения к данному налогоплательщику, в соответствующем разделе документа должна быть сделана отметка «не имеет отношения» либо «нет сведений». Поскольку внесение в документ искажённых сведений влечёт ответственность в соответствии с законом, налогоплательщик обязан представлять полную и достоверную информацию по всем пунктам.

Типовая форма ОН включает пять основных разделов.

В разделе 1-м для физических лиц указываются сведения о точном адресе места работы и размерах заработной платы, которые могут потребоваться, если возникает необходимость принудительного обращения взыскания на заработную плату для взимания налога с налогоплательщика. Род профессионального занятия и стаж работы также имеют значение для оценки стабильности работы и возможностей погашения им задолженности по налогам. Указание профессии может помочь найти налогоплательщика, если он сменит место жительства и работы.

В отношении юридических лиц предусмотрено представление, помимо основных установочных данных о компании, информации обо всех пайщиках либо держателях акций, которые владеют более чем 5% уставного капитала. Кроме того, должен быть указан генеральный директор либо иное лицо, ответственное за принятие решений о налоговых платежах.

В разделе 2-м содержатся общие сведения об образе жизни и структуре личных расходов налогоплательщика. Эти сведения могут оказаться полезными для определения доли налогов в составе общей суммы его расходов на проживание, а также помочь в поиске налогоплательщика, если его место жительства неизвестно.

Для юридических лиц обязательным также является указание всех банковских счетов компании, через которые осуществляются её финансовые операции (тип счёта, его номер и текущее сальдо). Должны быть представлены все данные о банковских кредитах, включая лимиты кредитования, сумму задолженности и ежемесячные платежи. Перечисляются все отдельные банковские сейфы, которые арендованы или используются, указывается местонахождение банка и содержимое сейфа. Далее проводится полное описание недвижимого имущества, которое принадлежит компании либо совладельцем которого она является (включая его предназначение, вид и характер владения, а также полный адрес местонахождения собственности). Указываются также все сведения о страховых компаниях, принадлежащих компании, или по которым компания является бенефициаром, с указанием эмитента страхового полюса, номера и номинальной стоимости полюса и суммы, которая будет выплачена при наступлении страхового случая. Далее описываются все долговые претензии и векселя, по которым возможно поступление денежных средств (с указанием наименования дебиторов, их адресов, сумм, дат платежей). Кроме того, в этом разделе должна быть представлена любая другая информация, касающаяся финансового положения компании (например, текущее или предстоящее судебное разбирательство, банкротство, изменение ситуации на рынке).

В ОН для юридических лиц также предусмотрены графы для указания видов оборудования и других материальных активов, которыми владеет предприятие, данным по всем товарно-материальным запасам, другим активам стоимостью боле 500 долларов США (либо сверх лимита, установленного руководством налоговой службы).

В разделе 3-м заносятся данные об активах и пассивах налогоплательщика. Здесь должны быть перечислены все банковские счета налогоплательщика и средства, размещённые в других финансовых структурах, с указанием местонахождения организации или компании, вида активов, номера счёта и текущего сальдо. В графах этого раздела указываются также суммы задолженности финансовым структурам и частным лицам (включая сведения о цели и сумме первоначального кредита, сальдо задолженности по кредиту и размере ежемесячных выплат), данные о владении недвижимостью (с кратким описанием собственности, вида владения (частное или совместное), её местонахождение и т.д.), сведения об имеющихся полисах страхования жизни, который может быть предметом залога для получения кредита, и сведения о владении ценными бумагами, акциями и облигациями.

В разделе 4-м суммируется информация об активах и пассивах, перечисленных в разделе 3-м. В частности, в этом разделе выделяются следующие графы:

а) рыночная цена активов – т.е. сумма, которая может быть получена при продаже актива на основе добровольной сделке между продавцом и покупателем (эта цена не имеет непосредственного отношения к первоначальной стоимости актива, она может быть как выше, так и ниже его первоначальной стоимости);

б) сальдо по текущем обязательствам в отношении имеющихся активов, включая начисленные проценты, пени и комиссионные;

в) текущая рыночная цена активов за вычетом обязательств;

г) сумма ежемесячных платежей по долговым обязательствам, если такие платежи не должны производиться ежемесячно, указывается принятая процедура погашения обязательства;

д) имена и адреса кредиторов (частного лица или компании), которые предоставили кредиты на приобретение активов (включая даты возникновения и конечные сроки погашения задолженности).

Кроме того, в этом разделе имеется графа «Прочие активы», в которой делается описание всех других активов, стоимость которых превышает объём, определённый головной структурой налоговой службы, и графа «Прочие пассивы», в которой указываются суммы кредиторской задолженности, которые не были зафиксированы выше, с указанием цели кредита, кредитора и суммы ежемесячных платежей. Наконец, в заключительной графе приводится сальдо задолженности по налогам – общая сумма всех задолженностей по оплате налогов, включая проценты, начисленные пени и прочие штрафные санкции.

В разделе 5-м приводятся данные о ежемесячных доходах и расходах налогоплательщика. Этот раздел состоит из двух частей. В первой фиксируются доходы, во второй – расходы.

В графе «Доходы» приводятся данные о заработной плате налогоплательщика и его/её супруги/супруга. В первую колонку заносится общая заработная плата, во вторую – заработная плата за вычетом налогов, страховых платежей и т.д. в этом же разделе фиксируются сведения о получении доходов по процентам и дивидендам, от собственной коммерческой деятельности, от аренды, других доходов (с указанием источников). Затем все эти доходы суммируются.

В графе «Расходы» указываются расходы, которые налогоплательщик может вычесть из своих доходов. К таким расходам относятся, в частности, расходы, необходимые для получения налогоплательщиком доходов (например, транспортные расходы), и основные жизненные необходимые расходы налогоплательщика и членов его семьи (например, расходы на продукты питания, одежду, жилище, расходы на оплату медицинских услуг и т.д.).

Затем сумма графы «Итого расходов» должна быть вычтена из суммы графы «Итого доходов». Итог в графе «Общее сальдо» представляет собой основу для расчёта сумм рассроченных платежей по недоимкам (которые обычно определяются помесячно).

Если показанная в ОН информация представляется неточной либо когда имеются основания предполагать, что сведения, занесённые в отчёт, недостоверны и неадекватно отражают финансовое положение налогоплательщика, проводится более детальное расследование для проверки полученной информации. Тщательность проверки зависит от обстоятельств дела. Проверка должна включать следующие действия:

а) проверка архивов государственных организаций, осуществляющих регистрацию собственности для выявления владельца, включая и недвижимость, и личное имущество, например, автомобили;

б) анализ структуры доходов для поиска источника дополнительных доходов и амортизации активов, не отражённых в форме ОН;

в) изучение активов, включая инвентаризацию товарно-материальных активов, не отражённых в форме ОН;

г) изучение банковских выписок по приходу, расходу;

д) опрос третьих лиц для проверки дебиторских и кредиторских счетов.

Если в результате анализа ОН не обнаруживается возможности немедленной оплаты недоимки по налогам, то проводится более тщательный анализ доходов и расходов налогоплательщика. Обычно, когда заработная плата, доходы от предпринимательской деятельности и/или прочие доходы превышают необходимые расходы, то излишек доходов следует направлять на погашение задолженности по налогам. При этом при анализе предъявленных расходов налогоплательщика следует критически оценивать их реальную обоснованность. «Принятая» сумма расходов может существенно отличаться от показанной налогоплательщиком. Приобретение предметов роскоши и иные излишние расходы не могут быть признаны «жизненно необходимыми».

Анализ доходов и расходов для юридических лиц осуществляется следующим образом.

Ключевым моментом является выяснение платежеспособности компании и, соответственно, сроков и объёмов платежей, которые способна производить компания без риска банкротства. Для этого следует тщательно изучить статьи расходов и определить их обоснованность, и затем рассчитать, достаточно ли получаемой компанией чистой прибыли для покрытия платежей в счёт уплаты задолженности по налогам.

В левой колонке - «Доходы» указываются:

а) валовая выручка от реализации товаров, услуг и т.д.;

б) доходы, получаемые от аренды имущества;

в) проценты, дивиденды и другие виды доходов.

Правая колонка – «Расходы» заполняется по следующим пунктам: приобретение материалов; заработная плата сотрудникам; арендные платежи; вспомогательные материалы; коммунальные услуги и телефон; ремонт и обслуживание; расходы по страхованию; текущие налоговые платежи; прочие расходы. Для заполнения последнего пункта требуется согласовать обоснованность необходимости расходов, указываемых в этом пункте, с налоговым инспектором.

По итогам изучения ОН налоговый инспектор, проводящий проверку, должен определить, имеется ли у налогоплательщика возможность немедленно погасить задолженность по налогам за счёт наличных средств на банковских счетах. Если таковых средств достаточно и нет признаков того, что это приведёт к чрезмерным лишениям для налогоплательщика и его семьи, то инспектор должен немедленно предъявить требование о полной уплате задолженности по налогам. Если наличных денег и средств на счёте в банке недостаточно для уплаты полной суммы задолженности, то налоговый инспектор должен изучить активы налогоплательщика, чтобы выяснить, имеется ли превышение активов над финансовыми обязательствами, которое можно использовать в качестве залога для получения кредита. Можно также выяснить, имеются ли такие активы, которые могут быть проданы с целью получения средств для уплаты недоимки. В этом случае также должна приниматься во внимание ситуация, которая создаёт чрезмерные лишения, а не просто затруднения для налогоплательщика. Если чистых активов недостаточно для использования в качестве залога с целью получения кредита либо обращения в наличность, налоговый инспектор должен рассмотреть возможность взыскания недоимки за счёт текущих доходов. Для этого должен быть проведён дальнейший анализ финансового положения налогоплательщика путём определения соотношения доходов и расходов.

Если анализ показывает, что налогоплательщик не располагает средствами для немедленного погашения задолженности, то необходимо определить, имеются ли активы, которые можно заложить для получения кредита, либо такие активы, которые можно быстро реализовать и направить полученные средства на уплаты налогов. Если таковые имеются, налогоплательщику должно быть предложено уплатить налоги за счёт заклада либо реализации указанных активов. При этом следует принимать во внимание, насколько эти активы необходимы для поддержания деловой активности компании или, если это индивидуальный предприниматель, не повлечёт ли эта мера чрезмерные лишения для указанного лица и членов его семьи. Ликвидные предметы роскоши должны быть немедленно проданы для уплаты задолженности по налогам.

Налогоплательщику должно быть предоставлено достаточное время для реализации активов и получения их полной рыночной стоимости. Если собственность должна быть реализована незамедлительно, часто цена уменьшается до цены принудительной реализации, которая может оказаться значительно ниже текущей рыночной цены. Поэтому для налогоплательщика и налоговых органов всегда выгоднее, если налогоплательщику будет предоставлена возможность реализовать свои активы самостоятельно с целью получения достаточных средств для полного погашения недоимки по налоговым обязательствам.

В противном случае налогоплательщику может быть предложено заключение соглашения о погашении задолженности по налогам на условии рассрочки (отсрочки) платежей. Такие соглашения для юридических лиц обычно предполагают более жёсткие условия, чем аналогичные договоры для физических лиц. Налоговый инспектор должен быть уверен, что невыполненные на данный момент налоговые обязательства компании не будут увеличиваться после получения разрешения на отсрочку платежей.

Если анализ финансового состояния компании показывает, что она не имеет достаточных доходов в суммах, необходимых для внесения текущих налогов и регулярного погашения установленных сумм задолженности, в этом случае применение соглашения о рассрочке неприемлемо. Если имеющихся активов недостаточно для уплаты налоговых обязательств, а объём полученных доходов позволяет только покрыть жизненно необходимые расходы, можно признать, что недоимка не подлежит взысканию в настоящее время. Такое решение должно приниматься с учётом всех факторов. Следует принимать во внимание всю информацию, включая финансовый отчёт налогоплательщика, результат проверки его условий проживания, проведённой налоговым инспектором, общее состояние здоровья налогоплательщика и предположение, что доходы налогоплательщика не увеличатся в ближайшее время. Необходимо также учитывать такие важные факторы, как своевременность уплаты налогов в прошлом, влияние принимаемой меры на будущие платежи и размер задолженности.

2.3. Организация работы по взысканию недоимки.

Если налогоплательщик не выполняет налоговые обязательства в полном объёме, т.е. либо не вносит авансовые платежи, либо задерживает уплату налога после представления налоговой декларации, либо не платит начисления, возникшие в результате камеральной проверки его декларации, то ему направляется уведомление о недоимке. Если недоимка не уплачена в течение указанного в уведомлении срока, информация заносится в регистр просроченных платежей (РПП) и передаётся в отдел камеральных проверок.

В регистре должны быть отражены:

а) исходные данные о налогоплательщике, сумма недоимки, вид налога, период возникновения обязательства, код, содержащий срок предоставления этого обязательства к оплате;

б) информация о производственных платежах и мерах, принятых для обеспечения оплаты;

в) контрольные данные о ведении дела и отметки о его передаче.

Регистр РПП, содержащий новые счета налогоплательщиков, по которым не были произведены платежи, запланированные на предыдущую неделю, закрывается в первый рабочий день каждой следующей недели. При этом счета с дебетовым сальдо, превышающем определённую сумму, выделяются и заносятся в специальную подборку. Для упрощения работы регистры делятся на группы на 100 счетов в каждой.

Ведение регистра обычно включает следующие операции:

а) занесение данных в РПП;

б) направление почтового напоминания по известному последнему адресу налогоплательщика;

в) поиск информации о налогоплательщике и его активах путём просмотра хранящихся в архиве дел;

г) занесение отметки в контрольную карту о необходимости возобновления работы через установленный срок.

По истечении этого срока проводится вторая проверка РПП по открытым делам с целью выбора метода воздействия на должника. В ходе этой проверки:

а) проверяются отметки обо всех платежах, поступивших за прошедшее время, все оплаченные счета передаются в архив;

б) проверяются и обрабатываются все вновь полученные материалы.

Затем производится просмотр всех полученных материалов для определения необходимых мер (например, предоставление скидки, установление невозможности взыскать налог, заключение соглашения о рассрочке платежа и т.п.) и проверяется, привело ли изучение архивных материалов и другой информации к обнаружению банковского счёта или иного источника доходов, которые можно конфисковать. Затем лицам, не ответившим на напоминание о платеже, направляется последнее перед конфискацией уведомление.

При следующей проверке изучается дополнительно полученная информация о налогоплательщике, рассматривается его ответ на последнее уведомление или ответ на уведомление о конфискации с места работы налогоплательщика или из его банка. На основании этой информации принимаются меры следующего этапа взыскания недоимки.

Вновь полученные материалы могут содержать информацию о новых возможностях для дальнейшего поиска активов или источников доходов, на которые следует обратить взыскание. Если нецелесообразно продолжать работу в отделе камеральных проверок (например, налогоплательщик не может быть найден доступными им средствами), на счёте делается отметка о передаче дела в отдел выездных проверок.

По завершении этой проверки могут остаться счета, требующие дальнейших действий. Такое случается, если соглашение о рассрочке налоговых платежей находится на рассмотрении или ожидается ответ на уведомление о конфискации имущества. Хотя по этим счетам нельзя предпринять немедленных действий, их передача в отдел выездных проверок, тем не менее, преждевременна, поскольку продолжение работы ещё может обеспечить налоговые поступления, не прибегая к выезду на места.

Все оставшиеся в подборке счета вместе с аналогичными счетами из других подборок объединяются в консолидированную подборку. Контрольная карта подборки должна следовать сразу за картой консолидированной подборки. Это позволяет соединить небольшие подборки в одну для облегчения работы. Консолидированную подборку следует проверять каждую неделю.

Если на каком-либо этапе проверки проверяющий устанавливает полную невозможность взыскать налоги без личного контакта с налогоплательщиком по месту его работы или жительства, либо отсутствие в арсенале отдела камеральных проверок необходимых для дальнейшего воздействия средств, счёт передаётся в отдел выездных проверок. Только в очень редких случаях, когда для этого имеются серьёзные основания, просроченный счёт остаётся в регистре РПП отдела камеральных проверок для продолжения работы по нему по прошествии шести месяцев с даты заведения счёта.

Личные счета налогоплательщика с дебетовыми сальдо, превышающими установленную сумму, являются предметом специального контроля и первоочередной обработки. Для повышения эффективности работы эти счета объединяют в специальные подборки со специальной контрольной картой. На контрольной карте подборки кроме регистрационного номера должна быть пометка «Специальная». Специальные подборки проверяются так же, как и обычные.

После завершения работы с ОН и составления проекта договора о рассрочке уплаты задолженности по налогам эти документы должны быть переданы соответствующему вышестоящему должностному лицу для проверки и утверждения.

В ходе этой работы весьма полезным может оказаться собеседование с налогоплательщиком. В процессе собеседования может представиться возможность не только собрать информацию, которая может позволить закрыть дело, но и убедить налогоплательщика в необходимости соблюдения налоговой дисциплины в дальнейшем.

Даже если требование уплаты недоимки в полном объёме не удовлетворено, то полученная в ходе собеседования информация послужит основанием для принятия решения о последующих действиях, позволит ответить на вопросы о том, имеет ли налогоплательщик финансовые возможности полностью уплатить налог или же необходима договорённость о рассрочке платежа. В тех случаях, когда в ближайшей перспективе платёж не ожидается, то обычно заполняется стандартная форма отчёта налогоплательщика. В результате анализа финансовой информации о налогоплательщике и его ответов на вопросы можно сделать вывод, будет ли сбор налога осуществлён на основе договора о рассрочке платежей либо принудительно.

Если финансовая информация позволяет сделать вывод, что нет необходимости применять принудительные меры для сбора налога, налоговый инспектор должен принять решение об условиях и сроках погашения задолженности и проинформировать об этом налогоплательщика. В завершение беседы должен быть составлен и подписан договор о рассрочке либо краткосрочное соглашение.

Если же налоговый инспектор считает, что принудительные меры неизбежны, налогоплательщик должен быть об этом уведомлён.

В тех случаях, когда, на основе анализа собранной финансовой информации и после собеседования с налогоплательщиком налоговый инспектор сочтёт, что применение принудительных мер (незамедлительно либо в ближайшей перспективе) приведёт к серьёзным экономическим затруднениям и лишит налогоплательщика и членов его семьи необходимых средств к существованию, он должен решить, не целесообразно признать недоимку не подлежащей в настоящее время взысканию, и если так – представить своё решение на утверждение руководству.

Наконец, необходимо убедиться, что налогоплательщик полностью понимает условия оформленного с ним договора и намерен его исполнять. Налогоплательщик должен подписать и получить на руки копию договора об условиях оплаты налоговой задолженности. Он должен быть уведомлён в том, что принудительные меры последуют незамедлительно, если он нарушит достигнутое соглашение.

Если принятое решение требует утверждения в вышестоящей инстанции, налоговый инспектор должен уведомить налогоплательщика о предполагаемой дате и о том, как он будет извещён об этом решении.

2.4. Совершенствование работы налоговых органов

в сфере управления расчётов по налогам.

В сфере управления расчётами по налогам в качестве основных проблем можно выделить следующие:

а) определение метода уплаты налога – непосредственно налогоплательщиком, через посредство банка, удержание налога при выплате дохода (в форме обязательства третьего лица);

б) определение звена, отвечающего непосредственно за приём налоговых платежей – министерство финансов, казначейство, налоговый или таможенный орган, иная государственная или частная организация;

в) определение организационных и технических средств осуществления взаиморасчётов и перерасчётов по налогам – через расчётный счёт в банке, переводом в счёт других денежных обязательств налогоплательщика, распределением и перераспределением платежей через посредство личного (лицевого) счёта налогоплательщика в налоговом органе.

Наиболее распространённым методом зачисления (внесения) налоговых платежей на единый счёт налогового органа, который затем:

а) разносит полученные суммы по видам налогов и по звеньям бюджетной системы;

б) осуществляет перерасчёты (например, с учётом персональных налоговых льгот налогоплательщика) и возвраты (по переплатам налога и в отношении налоговых платежей, вносимых в авансовом порядке).

В последнее время, с учётом широкого применения новых информационных технологий, в ряде стран рассматривается вопрос о введении единого фискального счёта налогоплательщика, на котором бы учитывались все виды отношения гражданина с государством – как начисленные ему налоговые платежи, так и причитающиеся в его пользу скидки, льготы или положенные ему субсидии и пособия.

В качестве решения основных проблем в сфере совершенствования работы налоговых органов в России мог бы подойти шведский вариант.

В Швеции реформирование налоговой работы ведётся под лозунгом «единая декларация – единый счёт – единый платёж – единый адрес (платежа)».

Все жители Швеции имеют единый фискальный (социальный) номер, который регистрируется в налоговых органах и который заменяет все виды государственного учёта населения (по линии медицинского и пенсионного обеспечения), органов внутренних дел (рождений, изменений семейного статуса, полиции и т.д.), межгосударственной миграции и т.д. Кроме того, налоговая служба имеет прямой доступ к базе данных единого центра учёта и регистрации объектов недвижимости, в котором содержатся также данные о всех гражданах-собственниках объектов недвижимости. Учитывая, что общее число таких зарегистрированных объектов недвижимости составляет в Швеции более 3,5 млн. – при общей численности населения в 8,9 млн. человек, то наличие такого перекрёстного учёта граждан (как налогоплательщиков/субъектов социального обеспечения и как собственников/арендаторов жилья) полностью исключает необходимость проведения регулярных переписей населения.

На каждого гражданина в налоговой службе заводится личный счёт, который ведётся как обычный расчётный счёт: по дебиту отражаются все начисляемые на него прямые налоги (эти суммы списываются при поступлении соответствующих платежей со стороны налогоплательщика), а по кредиту отражаются все суммы переплат или возвратов налога при пересчёте по завершении отчётного периода. Уплата налога осуществляется налогоплательщиком на установленные счета налоговой службы в банках и на почте (жиро-счета для почтовых переводов). Платёж производится на единый счёт и единым платёжным поручением. Налоговый орган распределяет полученные суммы в соответствии с начислениями по отдельным налогам, отражённым в личном счёте налогоплательщика. Избыток платежа сверх начисленного налога сохраняется по кредиту личного счёта (с начислением процентов) до момента наступления следующих платежей (по любым видам налогов) или, по желанию налогоплательщика, перечисляются на его банковский счёт.

Основанием для уплаты налогов являются направляемые налоговым органом извещения (по налогу на недвижимость – с переоценкой кадастровой стоимости объекта примерно раз в три года) или уже заполненные налоговые декларации (по подоходному налогу). Учётом доходов граждан и составлением налоговых деклараций занимаются налоговые органы, которые, пользуясь своим доступом в различные базы данных, собирают сведения обо всех полученных лицом доходах и удержанных при их выплате налогах. Указанные данные включаются в налоговую декларацию, в которой ведётся и конечный расчёт – о доплате налога или о выявленном излишке платежа. Налогоплательщику остаётся только подписать декларацию (и соответственно либо доплатить налог, либо дать указание о сохранении излишка на его личном счёте или перечислении на его счёт в банке) или заявить о своём несогласии и представить свои замечания или поправки.

Контроль за местонахождением налогоплательщиков обеспечивается ведением единого общегосударственного Земельного кадастра. Он полностью переведён в электронный формат, в нём зарегистрировано около 3,5 млн. объектов недвижимой собственности (с полными данными обо всех собственниках), и он полностью открыт для публики (не только для налоговых органов). Крупные разовые инвестиции в создании такого кадастра уже окупились, и сейчас он приносит высокие доходы государству (при ежегодных затратах на его ведение в размере 200 млн. крон поступления от оказания платных услуг в 2003 году составили более 3,5 млрд. крон).

Для налогоплательщиков – юридических лиц действует аналогичная система оплаты налогов по единому личному счёту и на единый банковский счёт налоговой службы. При этом для компаний установлен ежемесячный (для компаний с годовым оборотом до 40 млн. крон) или дважды в месяц – для компаний с годовым оборотом свыше этой суммы – порядок внесения налоговых платежей. Налоговый орган аналогичным способом ведёт личный счёт компании-налогоплательщика, на котором отражаются все начисления, оплаты и другие взаиморасчёты по налогам. С указанной выше периодичностью вносятся не только собственные платежи компании по НДС и в части социальных налогов, но и вносимые за работников и удерживаемые из их зарплаты другие социальные платежи и суммы подоходного налога – согласно представленной отчётности, а также и авансовые (расчётные) платежи в счёт налога на прибыли компаний (корпорационного налога).

Концепция единой декларации реализуется в форме перехода на единую форму отчёта по НДС, по социальным платежам и для подоходного налога, удерживаемого из заработной платы работников. В декларации отражаются и обязательства по акцизам, собираемым налоговым управлением для компаний, обязанных платить эти акцизы.

Такая декларация ежемесячно направляется налоговым органом в адрес компании за 15 дней до начала отчётного месяца. Причём одна часть – розовая – предназначена для расчёта НДС (расчёт из пяти строк по внутреннему НДС, из шести строк – по экспортно-импортным операциям и из семи строк – суммарный расчёт обязательств по НДС), другая – зелёная – для расчёта социальных платежей и удерживаемого из зарплаты подоходного налога (эти расчёты укладываются примерно в 20 строк).

Поскольку по налогу на прибыль отчётным периодом является календарный год, то каждая компания должна представлять окончательную декларацию по итогам прошедшего года. Соответственно окончательный расчёт по налогу рассчитывается с учётом авансовых платежей, внесённых в течение года. Для малых предприятий (с годовым оборотом менее 1 млн. крон) предоставлен выбор: предоставлять отчётность по НДС в обычном режиме или представлять одну общую декларацию по налогу на прибыль и НДС.

Общий баланс по личному налоговому счёту компаний (по всем налогам – собственным и удерживаемым при выплате доходов) подводится налоговым органом ежемесячно. На этом счёте также учитываются штрафные санкции и проценты за просрочку платежей. При этом если на этом счёте образуется недоплата в сумме 500 крон и более, то после истечения определённого срока (а для сумм задолженности свыше 10 тысяч крон – немедленно) документы передаются в службу взыскания задолженности (с начислением на долг соответствующих сумм административных издержек). При непредставлении декларации налоговые органы могут начислить суммы налогов самостоятельно (на базе наивысшего результата за любой из трёх предшествующих месяцев). При закрытии компании следует немедленно извещать налоговые органы – это позволит избежать штрафных санкций за непредставление деклараций и вменения облагаемого дохода за истёкшие периоды.

Избыток с личного налогового счёта автоматически переводится на банковский счёт компании:

а) в случае уменьшения сумм начисленных налогов (в результате пересчёта налога, изменения налоговой ставки, применения льготы и т.д.);

б) на сумму переплаты авансовых платежей по налогу на прибыль против суммы окончательного налога;

в) на сумму избытка (возврата) НДС (однако перечисление этих сумм осуществляется только при условии отсутствия задолженности по социальным платежам и по удерживаемому подоходному налогу).

Задержать автоматическое перечисление, т.е. сохранить кредитовое сальдо на личном налоговом счёте компании-налогоплательщика, можно только путём направления письменного уведомления в налоговый орган. При этом должен быть указан номер счёта в банке или жиро-счёта почты, на который следует перевести запрошенную сумму. В противном случае возврат осуществляется путём направления платёжного чека в адрес компании.

В конечном счёте реализация программ «единой налоговой декларации» и «единого платежа» позволит обеспечить выполнение следующих задач: унификация основных налоговых процедур; упрощение процесса уплаты налогов; постепенное вытеснение бумажного документооборота в налоговых органах и во взаимоотношениях между различными органами государственного управления; рационализация взаимоотношений налоговых органов с налогоплательщиками.

В результате введения упрощенных режимов отчётности и уплаты налогов налогоплательщики получили следующие преимущества: сократилось число налоговых платежей; существенно упростился порядок платёжа налогов (заранее заполненная форма с данными о налогах просто высылается налогоплательщику по почте); открывается возможность оплаты налоговых платежей по электронным каналам (по кредитной карточке, чеком, непосредственно с личного компьютера); ускоряется возврат денежных средств по переплаченным налогам. Выгоду получили и государственные органы: сократились затраты на сбор и обработку информации; снизились объёмы работ по сведению и согласованию данных, получаемых по разным каналам сбора информации; ускорился оборот денежных средств; резко снизились ошибки в информационной системе и т.д.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

ПО БОРЬБЕ С УКЛОНЕНИЕМ ОТ НАЛОГОВ.

Важное значение в работе налоговых органов имеет борьба с налоговыми правонарушениями. Вместе с тем в развитых странах всё большее распространение и всё большую поддержку получает точка зрения, согласно которой концентрация усилий налоговых органов на непосредственной борьбе против нарушителей налоговых законов малоперспективна и недостаточно эффективна и поэтому необходим перенос внимания на использование мер профилактического характера – реформирование учётной работы, укрепление и совершенствование механизмов превентивного контроля, воспитание налоговой этики и самодисциплины налогоплательщиков. Радикальное улучшение ситуации в этой сфере, как показывает опыт, достигается за счёт обеспечения большего равенства и справедливости в системе налогообложения, за счёт общего упрощения налоговой системы и применяемых методов обложения и отчётности в результате снижения неоправданно высоких ставок отдельных налогов и сокращения общего налогового бремени населения.

3.1. Основы правовой квалификации налоговых правонарушений.

В злоупотреблениях в сфере налогообложения обычно выделяют такие категории, как легальный обход налоговых законов (избежание налогов) и уклонение от налогов путём нарушения законодательства и осуществление действий по обману налоговых органов (уклонение от налогового учёта и представления налоговой отчётности, укрытие от налогообложения доходов и имущества, представление неверных или неполных данных о своём финансовом состоянии, конструирование специальных схем и моделей обхода налоговых законов и т.д.).

Избежание налогов представляет собой сознательное действие налогоплательщиков по использованию в своих интересах имеющихся недостатков и пробелов в налоговой системе, не преследуется как налоговое преступление и основано на общепризнанном праве всякого налогоплательщика так вести свои дела, чтобы создавать для себя минимальные обязательства по уплате налогов. Бороться против избежания налогов налоговые органы могут только путём совершенствования налогового законодательства и поощрения развития самодисциплины налогоплательщиков, заставляющей их воздерживаться от особо агрессивной практики обхода налоговых законов.

Уклонением от налогов является правонарушением, и налоговые органы могут использовать в борьбе против него все доступные им средства: предписания, запреты, штрафы, иски, аресты имущества и т.д. В рамках уклонения от налогов обычно выделяют также ненамеренные действия (по незнанию, небрежности, неосторожности и т.д.), которые называются штрафами или арестами счетов и имущества (налоговые нарушения), и целенаправленный намеренный обман налоговых органов (налоговые преступления), что карается конфискацией имущества или значительными сроками тюремного заключения. Правда, некоторые страны (например, Швейцария) занимают более либеральную позицию и продолжают относить все налоговые злоупотребления к разряду нарушений административно-имущественного характера.

3.2. Использование иностранных фирм

для целей оптимизации налоговых платежей.

В условиях свободы коммерческой деятельности и перемещения капиталов любое физическое и юридическое лицо может размещать денежные средства или активы за пределами своей страны в обычных коммерческих целях или с целью перевода своей деятельности в страны с более льготным инвестиционным или налоговым климатом. Когда же у налоговых органов возникают подозрения, что такие операции совершаются с целью обхода налоговых законов, они могут осуществлять проверки деятельности налогоплательщика. Однако сделки, совершаемые налогоплательщиком, и налоговое законодательство стран, в юрисдикциях которых они осуществляются, подчас бывают настолько сложными, что оказывается невозможным доказать факт преступного уклонения от налогов. Обыденными стали случаи, когда налогоплательщики создают контролируемые корпорации в одной стране, указывают адрес компании во второй и открывают банковский счёт в третьей стране (как правило, в такой, где действуют законы о соблюдении банковской тайны). Подобные схемы затрудняют, а иногда и делают невозможной проверку налоговой службой существования иностранной контролируемой корпорации и, в случае если она выявлена, определение налоговых последствий в отношении её учредителей и иных участников, проживающих в данной стране.

3.3. Противодействие налоговым правонарушениям в России.

В России используются разнообразные схемы и методы обхода налогового законодательства, в том числе и с участием дочерних фирм, размещаемых в зонах льготных налоговых режимов. Налоговые власти пытаются этому противодействовать, хотя и по опыту работы, и по степени разработанности соответствующих законодательных норм Россия ещё отстаёт от западных стран.

Изучение имеющейся практики позволяет выделить следующие наиболее распространённые способы:

а) страховые схемы;

б) схемы финансового рынка (банковские и основанные на операциях с ценными бумагами);

в) схемы фондового рынка;

г) создание фирм-однодневок;

д) схемы, практикующиеся в малом бизнесе;

е) таможенные схемы.

Страховые схемы.

В целях уклонения от уплаты налогов физические и юридические лица подают ложные налоговые декларации, прибегают к фальсификации балансов, искажают счета прибылей и убытков, завышают доходы, на которые распространяются законные скидки и льготы (занижение стоимости акций), завышают расходы, вычитаемые при определении налоговых обязательств, совершают мнимые и притворные сделки и др.

Для уклонение от налогов используются в основном зарплатные схемы, связанные со страховым бизнесом. Это обусловлено спецификой таких видов страхования, как страхование жизни с выплатой аннуитета или ренты, которые позволяют производить регулярные, заранее определённые выплаты застрахованным по договору лицам. За время существования современного российского страхового рынка многократно менялось законодательство и налогообложение, но такие схемы в обновлённом варианте продолжают существовать. Причина этого понятна – тем самым работодатель существенно – до 35% - экономит на налогах.

Применение зарплатных схем с использованием страхования возможно в силу существования налоговых льгот. По действующему законодательству предприятия могут исключать из налогооблагаемой базы взносы по страхованию сотрудников предприятия от несчастного случая в размере 1% от себестоимости реализуемой продукции, взносы по имущественным видам страхования и страхования ответственности в размере 2% от объёма реализуемой продукции. При этом суммарные страховые взносы, относимые на себестоимость, не могут быть более 3%. Используя описанные льготы (одну или совокупность), предприятие заключает договор со страховой компанией, предусматривающей отнесение страховой премии на себестоимость. Далее, по неформальному соглашению между страховой компанией и руководством предприятия, эта премия или её часть направляется на заключение договоров страхования жизни с регулярными, как правило, ежемесячными выплатами сотрудникам предприятия. По документам страховые взносы по страхованию жизни вносятся застрахованными лицами – сотрудниками предприятия, они же являются получателями ежемесячных выплат (аннуитетов). На сегодняшний день эти выплаты не подлежат никакому налогообложению.

В начале 90-х годов 20 века зарплатные схемы, как и регулирующее страховую деятельность законодательство, были довольно примитивны. По мере совершенствования законодательства, ужесточения контроля со стороны налоговых и иных органов совершенствовались и схемы. Современные зарплатные схемы почти всегда предусматривают услуги банка или инвестиционной компании, в их создании участвуют юристы и налоговики, перешедшие на работу в страховой бизнес из государственных налоговых структур. Именно поэтому схемы построены так законодательно безупречно, что уличение страховой компании в использовании таких схем – чрезвычайно дорогая процедура, требующая совместных усилий налоговых органов разного уровня. Но при этом велика и стоимость схемы: чем больше в ней участников, тем она дороже.

Как и любая схема уклонения от налогов, страховая схема строиться на формальных и неформальных контрактах. Формальными контрактами являются два договора страхования: страхования имущества (или страхования ответственности, страхования от несчастных случаев, добровольного медицинского страхования) и страхования жизни с выплатой аннуитета. Неформальным договором является соглашение между страхователем и предприятием, суть которого заключается в том, что страховая компания не несёт ответственности по договору страхования имущества (или по другим формальным договорам, премия по которым может быть отнесена на себестоимость) и соглашение о том, что средства, фактически принадлежащие предприятию, по документам оплачены как страховая премия по договору страхования жизни сотрудниками предприятия и формально принадлежат им.

Механизм страхования позволяет довольно легко замаскировать этот неформальный контракт путём установления несоответствующих реальным рискам страховых тарифов. Поскольку актуарные вычисления, определяющие страховые тарифы и премии, основаны на весьма бедной статистике, проверить их адекватность достаточно трудно. В результате премия, уплачиваемая страховщику по одному договору, оказывается непропорционально завышенной и потому создаёт реальный избыток средств, которые и могут быть направлены на выплаты по другим договорам страхования, например по договору страхования жизни сотрудников с выплатой аннуитета и т.п. неформальный контракт в данном случае заключается в том, что страховщик и страхователь договариваются об одновременном заключении этих договоров, один из которых заведомо не выгоден страховщику, а другой – страхователю.

Причины, по которым руководители предприятий предпочитают обналичиванию средств через фирмы – однодневки более дорогие страховые схемы, различны.

Во-первых, страхование придаёт процедуре выплаты средств определённую легальность, что не маловажно в больших коллективах предприятий, когда раздача денег наличными может вызвать определённые проблемы и конфликты. Страховые выплаты производятся, как правило, безналичным порядком на счета в банки или на пластиковые карты, что технологичнее и менее конфликтно.

Во-вторых, страховая схема позволяет мимикрировать нелегальные доходы под легальные. При заключении договора страхования жизни на любую сумму страхования компания не обязана требовать со страхователя справки об источниках доходов, а получение страховых выплат страхователем является основанием для выдачи таких справок, в том числе предоставляемых в налоговые инспекции. Этим часто пользуются крупные предприятия-производители, которые реализуют дефицитную на рынки продукцию по двойной цене: официальной, по документам, и «чёрной», оплачиваемой наличными деньгами. Часть этих «чёрных» денег легализируют через механизм страхования и выплачивают по заработной схеме.

Социологический институт РАН провёл опрос жителей Москвы и Санкт-Петербурга. На вопрос о том, каким образом они получают заработную плату, 39% опрошенных ответили: наличными деньгами, без официального оформления, по договорённости с начальством. «Чёрными» деньгами заработную плату получала большая часть работников торговли и малого бизнеса, предпринимателей среднего и крупного бизнеса и половина опрошенных рабочих (всего было опрошено 1500 человек).

Механизм страхования может использоваться и для обеспечения дополнительных доходов высшему менеджменту предприятия. Как отмечалось выше, приватизация способствовала определённым искажениям в функционировании института акционерного общества, связанным с совмещением функции собственника и менеджера предприятия. Несменяемость руководителей-собственников предприятий и практически неограниченный контроль узкого круга лиц над финансовыми потоками предприятий создаёт возможность использовать средства, направляемые на страхование с использованием льгот, для личного обогащения. Используемая для этого страховая схема отличается от описанной выше лишь тем, что получателями средств по договорам страхования жизни с выплатой аннуитета является узкий круг лиц – руководителей предприятия (как крайний случай – только директор). Такая же схема может быть использована для обеспечения дополнительной пенсии высшему руководству предприятия. В этом случае вместо договора страхования жизни с выплатой аннуитета заключается договор страхования жизни с последующей выплатой пенсии.

Способы борьбы с уклонением от налогов через механизм страхования менялись по мере изменения законодательства. Но практически всегда они сводились к ограничению налоговых льгот, ужесточению контроля и штрафных санкций.

Однако существует и другой, либеральный подход, связанный с расширением льгот по отнесению страховых платежей на себестоимость, что ведёт к переориентации страховых компаний на реальное страхование. Смысл подобных мер заключается в том, что страховые компании получают достаточное поле для деятельности и без применения зарплатных схем.

С 2002 года предприятия могут выводить из-под налога на прибыль расходы, связанные со страхованием имущества и ответственности. Таким образом, налогоплательщики смогут вычесть из налогооблагаемой базы в полном объёме все расходы на обязательное страхование и практически все расходы на добровольное страхование (затраты, связанные со страхованием транспорта включая трубопроводный, грузов, объектов незавершённого строительства, расходы на страхование ответственности за причинение вреда и т.п.); 3%-й норматив будет сохранён только при страховании работодателями своих работников.

К либеральным мерам можно отнести планируемое правительством РФ привлечение страховых компаний к участию в реформировании пенсионной системы и расширением льгот, связанных с отнесением страховых платежей на себестоимость. Снижение рождаемости в стране породило ситуацию, когда существующая распределительная пенсионная система не может обеспечить необходимого уровня пенсионного обеспечения. Концепция новой пенсионной системы предусматривает три компонента пенсионного обеспечения: государственная (социальная) пенсия, которая будет ниже, чем уровень пенсионного обеспечения в настоящее время; пенсия, которую обеспечивает своим сотрудникам работодатель; пенсия, обеспечивающая за счёт средств самих работников. Для второй составляющей предполагается разрешить относить платежи в страховые компании и пенсионные фонды в размере 14% от объёма реализуемой продукции. Платежи физических лиц по страхованию жизни с выплатой пенсии не включаются в совокупный доход, а пенсионные выплаты освобождаются от налогообложения. Таким образом, на работодателей и страховые компании перекладывается часть социальных функций государства – пенсионное обеспечение.

Условием либерализации в отношении страхового бизнеса является отказ страховых компаний от зарплатных схем. Именно этот подход многие специалисты и аналитики считают наиболее перспективным с точки зрения развития рынка реально страхования и отказа страховых компаний и их партнёров от зарплатных схем в пользу реального страхования.

Анализ развития российского страхового рынка показывает, что предприятия, изначально использующие страхование только для зарплатных схем, часто становились клиентами страховых компаний по таким классическим видам страхования, как имущество, грузы, страхование от несчастного случая. Расширение возможностей страховых компаний в области реального страхования сделает экономически нецелесообразными дорогостоящие зарплатные схемы. Таким образом, при выборе стратегии государственных органов отношении зарплатных схем предпочтение отдаётся либеральной стратегии, суть которой сводится к расширению реального страхования за счёт освобождения от налогов страховых платежей и выплат.

Идеология уклонения от налогов связана не только с их величиной. Более серьёзной причиной является недоверие государству как институту, выполняющему определённые, в том числе социальные функции. К таким функциям относится обеспечение медицинского обслуживания, государственных пенсий, пособий по безработице, обязательного страхования от несчастных случаев и болезней – именно на эти цели предназначены средства соответствующих внебюджетных фондов, формируемых на средства налогоплательщиков. Однако реальная ситуация с уровнем и качеством государственной социальной защиты определяет выбор каждого налогоплательщика между уплатой налогов и уклонением от налогообложения с целью получить средства сегодня и распорядиться ими по собственному усмотрению.

Схема финансового рынка.

Одной из разновидностей банковских схем является осуществление налоговых платежей в проблемные банки. По формальному контракту предприятие осуществляет платежи, в том числе и налоговые, через проблемный банк, причём известно, что его деятельность будет в ближайшее время приостановлена. По неформальному контракту между руководством предприятия и банка налоговые платежи не осуществляются в приоритетном порядке, а с приостановлением деятельности банка «зависают» в нём, при этом предприятие свои обязательства по налоговым платежам в бюджет формально выполнило.

Банковские технологии довольно часто используются и как элемент в страховых схемах. Во-первых, это выдача кредитов страховой компании для выполнения оборотных средств с последующей выдачей займа работнику страхователя для уплаты премии по различным договорам страхования жизни, используемым для зарплатных схем. Во-вторых, это различные схемы проведения по банковским документам платежей, реально в банк не поступившим. Такие услуги предоставляются страховым компаниям в случае, когда в соответствии с лицензией необходимо показать единовременную уплату страховых взносов по договору страхования, а страхователь может осуществлять платёж по договору только в рассрочку. На фиктивно показанные деньги страховая компания якобы приобретает векселя банка, которые в соответствующий период гасятся. Выпуск векселей банка, не являющихся ценной эмиссионной бумагой, можно осуществлять практически бесконтрольно, лишь соблюдая определённые несложные правила.

Банковская схема с использованием «виртуальных» платежей выгодна всем участникам: банк получает определённый процент от показанных, но реально не существующих денег, страхователь не отвлекает средства на единовременный платёж по договору страхования и заключает договор, позволяющий экономить средства по уплате единого социального налога, страховая компания заключает практически безрисковый договор.

Описанная схема интересна тем, что состоит только из неформального контракта, который может быть заключён с любым клиентом банка.

Как и схемы страхового бизнеса, идеология банковских схем ориентирована на получение максимума доходов сегодня, уклоняясь от уплаты налогов и не ориентируясь на социальную защиту со стороны государства.

Для исключения налоговых нарушений, связанных с использованием банковских технологий, необходимо ужесточить контроль за банками, а также ввести институт уполномоченных банков по проведению налоговых платежей.

Схема фондового рынка.

Схемы уклонения от налогов, связанные с фондовым рынком, основаны на понятии рыночной цены ценной бумаги, которая не имеет официальной котировки. А также на предоставление льгот по налогообложению операций по ценным бумагам для физических лиц.

В подобных схемах задействованы профессиональные участники рынка ценных бумаг: регистратор или депозитарий и брокер. В течение нескольких лет схема успешно используется для легализации доходов и при подаче деклараций о доходах физических лиц в налоговые органы.

Достаточно разнообразны в использовании векселя и различные суррогаты ценных бумаг.

Стоимость схемы составляет 4-5% от декларируемой суммы. Для подготовки всех необходимых документов должно пройти определённое время (не менее 1 месяца) между псевдо покупкой и псевдо продажей ценной бумаги. Схема тем безукоризненнее, чем больше срок между псевдо покупкой и псевдо продажей ценной бумаги.

В описанной схеме разделение на формальные и неформальные контракты достаточно условно. Формальными контрактами являются договоры между клиентом и профессиональными участниками рынка ценных бумаг на покупку-продажу ценных бумаг. Неформальным контрактом является договорённость сторон о том, что сделки по ценным бумагам будут показаны только по документам.

Сложность борьбы с описанной схемой уклонения от налогов затруднена тем, что практически невозможно отличить псевдо сделку по ценным бумагам от реальной сделки – по документам они выглядят совершенно одинаково. К тому же структуры фондового рынка являются одними из самых профессиональных и технически оснащённых в силу специфики своей деятельности. Проверяющие налоговые органы заметно уступают им в этом и, возможно, поэтому до сих пор не было прецедентов выявления псевдо сделок.

Схемы фондового рынка имеют общий фундамент со страховыми схемами. В данном случае фиктивность часто «прячется» в неадекватность оценки не котируемых ценных бумаг. Проверка их истинной стоимости требует высокого профессионализма и значительных затрат ввиду массовости операций, подлежащих проверки.

В качестве мер борьбы со схемами фондового рынка можно предложить следующие:

увеличение уставного капитала для профессиональных участников фондового рынка, что приведёт к уходу с рынка недобросовестных участников;

ужесточение контроля за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Однако более эффективной мерой представляется изменение глобальной мотивации участников фондовых схем, создание в стране условий, когда забота о профессиональной репутации будет важнее сегодняшней выгоды. Например, в США, стране наиболее жёстких методов регулирования и контроля фондового рынка, угроза лишения лицензии и права работы на фондовом рынке – весьма серьёзная причина для отказа от участия в сомнительных и незаконных сделках. Профессиональная репутация является ценностью, создаётся долгие годы и рисковать ей не хотят даже в пользу значительных и быстрых денежных доходов.

Фирмы-однодневки.

Фирмы-однодневки – один из самых развитых и популярных неформальных способов ухода от налогов. Такие фирмы используются практически во всех сферах бизнеса. Идея уклонения от налогов заключается в данном случае в коротком сроке существования таких фирм – от момента регистрации до первой отчётной даты представления баланса в налоговую инспекцию. За это время через расчётные счета фирмы пропускается огромный поток практически необлагаемых средств, обеспечивая любые формы налично-безналичных и рублёво-долларовых расчётов.

Налоговые органы не нашли пока достаточно эффективных методов борьбы с фирмами-однодневками, хотя эта проблема находится в сфере их постоянного внимания, так как существование подобных фирм наносит огромных вред.

Для борьбы с короткоживущими предприятиями, через которые осуществляется нелегальный оборот наличных денег, предлагается установить возможность снятия налогоплательщика с налогового учёта (с одновременным приостановлением операций по его банковским счетам и арестам имущества) в случае неподачи отчётности по налогу на прибыль, а также отсутствие предприятия по своему юридическому и фактическому адресу.

На законодательном уровне предполагается установить солидарную с налогоплательщиком ответственность налогового агента по налоговому обязательству налогоплательщика в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения налоговым агентом обязанностей по удержанию налога. С тем чтобы устранить уклонение от надлежащего налогообложения при реализации товаров по несоответствующим рыночному уровню ценам, предполагается законодательно расширить перечень случаев, когда налоговым органам предоставляется право доначислять налоговое обязательство сторон сделки исходя из рыночных цен.

Обналичивание средств сопровождается оформлением формальных контрактов, которые необходимы только для фирм-клиентов. Эти формальные контракты относятся, как правило, к таким сферам бизнеса, как консалтинг, оказание услуг по информационному обеспечению, т.е. таким видам деятельности, на которые не требуется получение лицензии. Параллельный неформальный контракт состоит в том, что фирма-однодневка возвращает деньги в наличной форме.

Эффективно бороться с фирмами-однодневками сложно потому, что на стадии регистрации и постановке на учёт в налоговой инспекции не существует объективных критериев, позволяющих отличать фирму-однодневку от фирмы, реально планирующей заниматься бизнесом. Одним из направлений борьбы с этой формой уклонения от налогов является увеличение требований к уставному капиталу при регистрации фирмы, а также и более жёсткий контроль при постановке фирмы на учёт в налоговой инспекции.

Схемы, практикуемые в сфере малого бизнеса.

(предприниматели без объявления юридического лица)

Идеология схем, связанных с малыми формами бизнеса, основывается на разнообразных способах снижения налогооблагаемой базы для предпринимателей без объявления юридического лица и снижения вмененного налога, который платят эти предприниматели. Такая организационная форма часто (но далеко не всегда) используется не для ведения бизнеса, а исключительно для уклонения от налогов.

В качестве примера можно привести организацию оплаты работы агентов крупных фирм, продающих свои услуги или продукцию. При существовании такой агентской сети с точки зрения налогообложения выгоднее проводить платежи не на каждого агента отдельно, уплачивая все налоги на заработную плату и удерживая подоходный налог, а делать это через одного или нескольких предпринимателей.

Формальными контрактами в описанной схеме являются договоры предпринимателя, связанные с ведением бизнеса, показываемого по представленным в налоговые органы документам, неформальными контрактами – выплаты агентам заработной платы, на которую не начисляются никакие налоги.

Как и в других схемах, возможность социальной защиты со стороны государства, которая осуществляется за счёт налогов, здесь не принимается во внимание; более важным представляется получение средств сегодня.

Таможенные схемы.

Использование таможенных схем уклонения от налогов основано на механизме возврата НДС при вывозе определённых товаров за рубеж. Злоупотребления связаны с нарушением стоимости товаров, подменой одного товара другим и возврата экспортёрам НДС в размерах, существенно превышающих положенные по законодательству.

Так, в 2000 году через сеть фиктивных компаний были растаможены грузы на сумму 4,9млрд. долларов. Было создано 13 фиктивных компаний, которые являлись грузополучателями дорогой мебели под видом клея, электроники – под видом аккумуляторов и запчастей, готового трикотажа – под видом пряжи.

Формальными контрактами в этом случае являются документы на вывозимые из страны товары, неформальными контрактами – договорённость с таможенными структурами о подписании соответствующих документов о соответствии товара предъявленному и возврат налога на добавленную стоимость.

Борьба с правонарушениями в таможенной сфере представляется наиболее простой, так как они носят откровенно криминальный характер.

Анализ вышеперечисленных форм уклонения от налогов, распространенных в российской практике, позволяет сделать следующие выводы.

Уклонение от налогов с использованием неформальных контрактов возможно при наличии определённых условий. Нестабильность экономической и политической ситуации в государстве, неспособность государства выполнять функции по социальной защите населения в сфере медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения, страхования от профессиональных болезней и несчастных случаев является основной причиной возникновения различных схем уклонения от налогов.

Ужесточение борьбы со схемами не даёт ощутимых результатов и лишь побуждает их участников к изобретению новых схем, а это приводит к удорожанию содержания государственных институтов и в конечном итоге к ухудшению экономической ситуации в стране, так как государственные средства расходуются не на создание материальных благ.

Только глобальные изменения в сфере налоговых отношений, стабилизация на макроэкономическом уровне как в экономике, так и в сфере налогового и иного законодательства могут привезти к позитивным сдвигам.

4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Современная система налогового администрирования в России переживает период своего становления. В этом процессе приходится преодолевать значительные трудности, связанные с рядом проблем, которые можно условно разбить на три группы:

1) необходимость налаживания налогового администрирования, наличие пробелов и недоработок в общих принципах налогового права;

2) недостатки в формулировках и режимах налоговых законов, регулирующих применение конкретных налогов. Среди них следует выделить законы, регулирующих налоги на доходы и имущество физических лиц и НДС;

3) недостатки в работе налоговых органов: в управлении и организационной структуре налоговых органов, в отношениях между вышестоящими и нижестоящими налоговыми органами, в отношениях налоговых органов с органами власти соответствующих административно-территориальных образований, в организации использования информационных возможностей других органов государственной власти и информации, находящейся в распоряжении «третьих лиц», а так же в практическом применении некоторых действующих режимов, правил и норм, формально закреплённых налоговым законодательством, но используемых либо с отклонениями, либо с недостаточной эффективностью. К последним относятся, например, применение налогового законодательства в отношении иностранных лиц (прежде всего из так называемого ближнего зарубежья), филиалов и иногородних подразделений российских компаний и предприятий, особо крупных собственников, получающих основные доходы не в форме заработной платы или официально выплачиваемых дивидендов на акции, и предприятий малого бизнеса.

Успешное осуществление общенациональной программы совершенствования налогового процесса предполагает проведение тщательной предварительной подготовки и планирования действий. Как представляется, такая программа должна охватывать практически все аспекты налогового администрирования – совершенствование организационной структуры налоговых органов, использования новых технологий налоговой работы, новые подходы к оказанию услуг и предоставлению консультаций налогоплательщикам, информационно-технологическое обеспечение, повышение квалификации кадров, разработка более высоких профессиональных стандартов деятельности сотрудников налоговых органов, укрепление материально-технической базы.

В этих целях в целом подготовлена и уже реализуется Федеральная целевая программа развития налоговых органов на 2002-2004 гг.

В соответствии с этим проектом начато внедрение единой унифицированной технологии работы налоговых органов, построенной по функциональному принципу (по видам налогов и категориям налогоплательщиков). Для отработки этой технологии избраны девять базовых регионов – Республика Башкорстан, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область и др. В 2003 году эта работа разворачивалась в серию целого ряда мероприятий по модернизации налоговых органов, которые охватили 31-о региональное управление (407 инспекций), на долю которых приходится около 80% всех налоговых поступлений Российской Федерации.

Одновременно начато внедрение программного комплекса «Система электронной обработки данных ИМНС местного уровня», что потребует обучения более 55-ти тысяч сотрудников. Поставлена задача, чтобы до конца 2003 года не менее 50% налогоплательщиков представляли свою отчётность в электронном виде. При этом усиливается контрольная работа налоговых органов – в ней должно быть занято не менее 40% всего персонала налоговых инспекций. Центр тяжести контрольной работы переносится на камеральные проверки, которые должны включать оценку достоверности показателей налоговой отчётности на основе анализа внешних и внутренних источников информации (сейчас большая часть информации, поступающей из внешних источников, обрабатывается вручную, что негативно отражается на её актуальности), с применением методов, основанных на системе косвенных индикаторов. Внедряется также система автоматизированного отбора налогоплательщиков для проведения выездных проверок.

В 2002 году начата работа по реализации проекта «Модернизация налоговой службы – 2».

Для обеспечения эффективной работы местного и регионального уровней налоговых органов необходимо расширить объём взаимодействия с соответствующими подразделениями федерального казначейства, другими государственными органами, министерствами и ведомствами в части обмена информацией в электронном виде. В первую очередь это касается приёма сведений о платежах от подразделений федерального казначейства. Оперативный обмен этой информацией позволит существенно сократить непроизводительный труд инспекторов по вводу данных, уменьшит сроки взыскания недоимки и повысит обоснованность наложения санкций на налогоплательщиков за просрочку платежей. Обмен информацией в электронном виде с другими органами государственной власти, министерствами и ведомствами, позволит оперативно получать и использовать в аналитической работе налоговых органов косвенные сведения о хозяйственной деятельности налогоплательщиков, необходимы для контроля налогооблагаемой базы. В настоящее время эта информация поступает в основном на бумажных носителях, и у налоговых органов не хватает ресурсов для её перевода в электронную форму с целью дальнейшего использования в автоматизированном режиме. Важным элементом информационного взаимодействия является обмен информацией с налоговыми и таможенными органами государств ближнего зарубежья, особенно для уменьшения возможностей ухода от уплаты налога на добавленную стоимость путём нарушения законодательства о налогах и сборах при осуществлении экспортно-импортных операций.

Развитие налоговой системы, планируемые изменения в налоговом администрировании невозможны без дальнейшего совершенствования информационных систем и инструментов анализа, повышения научно-технического потенциала, создания и управления информационными технологиями в центральных и региональных налоговых органах. В основе этой работы – централизация обработки данных на региональном и федеральном уровнях за счёт создания центров обработки данных.

В плане совершенствования налогового администрирования предполагается создание центров обработки данных (ЦОД), на которые ляжет основное бремя задач по вводу, обработки, хранению и использованию большого объёма информации налоговых органов всех уровней. ЦОД регионального уровня создаются как специализированные налоговые инспекции, в зону деятельности которых будут входить как региональные управления МНС России, так и подчинённые им налоговые инспекции. Создание ЦОДов и перенос в них наиболее трудоёмких функций, с учётом выполнения их автоматизированным способом, позволит высвободить персонал территориальных налоговых инспекций для непосредственной работы с налогоплательщиками, увеличить оперативность решения возникающих разногласий, обеспечить своевременное и более полное информирование налогоплательщика. Кроме функций централизованной обработки информации налогоплательщиков и контроля за уплатой налогов и сборов на ЦОД возлагаются функции обработки и накопления данных из внешних источников, создания электронного и бумажного архивов, формирования, печати и рассылки документов налогоплательщикам и организациям, подготовки аналитических материалов и статистических данных, ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков.

Одним из важнейших направлений в работе ЦОД является централизованный контроль соблюдения законодательства о налогах и сборах, в том числе с учётом данных из внешних источников, обеспечение работ по сбору и обработке всей потенциально доступной информации о ведении хозяйственной деятельности налогоплательщика, влияющей на уплату налогов и сборов. ЦОД должен обеспечить создание банка данных на основе информации, поступающей не только от налогоплательщика, но из других источников, в том числе государственных и негосударственных структур. Такая централизация позволит осуществить комплексный анализ имеющейся информации о налогоплательщике, решать задачи контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах всеми категориями налогоплательщиков, обеспечить с максимальной эффективностью планирования выездных налоговых проверок, минимизировать возможности уклонения от налогообложения.

В рамках информационной системы совокупность территориальных центров обработки данных объединяется в единую иерархическую систему, на верхнем уровне которой будет находиться федеральный центр обработки данных. Федеральный центр обработки данных признан обеспечить интеграцию информационных ресурсов налоговых органов с целью их аналитической и статистической обработки. Это позволит увеличить оперативность и достоверность получения информации о функционировании налоговых органов, финансово-экономическом состоянии налогоплательщиков, повысить эффективность управления со стороны федерального центра.

В программе определены основные направления развития налоговых органов, которые позволят обеспечить достижение поставленных целей и реализацию на новом, качественном уровне функций, возложенных на министерство РФ по налогам и сборам.

Реализация программы предполагает выполнение следующих основных задач:

совершенствование механизмов обеспечения поступления налогов и сборов в бюджеты всех уровней и в государственные внебюджетные фонды, а также учёта и контроля за правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью уплаты;

внедрение прогрессивных форм организации и администрирования налоговых органов, в том числе новых процессов и процедур, современных систем и оперативных средств управления;

совершенствования законодательства о налогах и сборах упорядочение нормативно-правовой основы деятельности налоговых органов в целях создания достаточных условий для выполнения возлагаемых на них функций;

повышение правовой грамотности, информированности налогоплательщиков и, как следствие, уровня добровольного соблюдения законодательства о налогах и сборах;

развитие общенациональной системы учёта налогоплательщиков, обеспечивающей всеобъемлющий охват и оперативный контроль процессов деятельности субъектов налогообложения;

создание, внедрение и организация эффективного использования единой информационной, программно-технической и телекоммуникационной системы налоговых органов с учётом обеспечения безопасности информации;

повышение профессионального уровня сотрудников налоговых органов, соблюдение ими профессиональной этики, справедливого, беспристрастного отношения к налогоплательщику;

развитие ресурсного обеспечения и гарантий государственных служащих налоговых органов, обеспечивающих выполнение ими должностных обязанностей.

В рамках этих задач предполагается:

а) создание автоматизированной системы, позволяющей принимать от различных ведомств и обрабатывать информацию о финансовых и товарных потоках, объёмах производства определённых категорий налогоплательщиков, социально-экономическом состоянии и налоговом потенциале регионов России, среднестатистических данных по отраслям и категориям налогоплательщиков, а также иную информацию, необходимую для выполнения возложенных на налоговые органы функций;

б) создание системы информационного обмена со странами ближнего и дальнего зарубежья в рамках действующих межгосударственных, межправительственных и межведомственных соглашений;

в) создания автоматизированного банка данных налоговых органов на основе информационных ресурсов различных ведомств.

Кроме того, начато внедрение системы формирования и сдачи в налоговые органы в электронном виде деклараций и других документов, а также системы их приёма и обработки.

Для реализации этой задачи необходимо:

а) внесение изменений в действующее законодательство в части представления отчётности налогоплательщиков на магнитных носителях;

б) разработка технологии передачи и приёма отчётности налогоплательщиков по телекоммуникационным каналам (Интернет, портал, электронная почта) с применением средств защиты;

в) разработка комплекса программных средств, обеспечивающих технологию электронного представления деклараций и других документов.

Ведётся подготовка к внедрению системы формирования и ведения банка данных объектов недвижимости физических и юридических лиц с целью его использования при исчислении налоговых платежей и проведения налоговых проверок.

Для обеспечения стабильного функционирования этой системы необходимо:

а) создание технологической среды для межведомственного информационного взаимодействия с внешними организациями, осуществляющими ведение кадастров недвижимого имущества;

б) разработка комплекса программных средств, обеспечивающих функционирование системы, создание и ведение банка данных, а также использование информации при исчислении налоговых платежей и проведения налоговых проверок;

в) разработка инструктивно-технологической документации, обеспечивающей описание процедур, выполняемых при функционировании системы.

В рамках выполнения задачи по совершенствованию организационных структур налоговых органов начата работа по:

а) реорганизации территориальных налоговых органов с целью перехода на типовые структуры и сокращения их числа за счёт укрепления, включая:

переход инспекций и управлений ИМС России на типовые структуры, построенные по функциональному принципу;

укрепление налоговых структур за счёт создания межрегиональных и межрайонных инспекций;

б) создание трёхуровневой системы налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков (на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях);

в) перераспределению функций и оптимизации численности персонала по уровням системы, включая:

перераспределение функций по администрированию крупнейших налогоплательщиков между тремя уровнями: федеральным, межрегиональным и региональным;

оптимизацию численности и перераспределение функций в связи с созданием межрегиональных и межрайонных инспекций МНС России;

внедрение единого подхода к распределению численности территориальных налоговых органов по субъектам РФ с учётом налогового потенциала региона, оперативного управления численностью, перераспределение её в зависимости от приоритетности проводимой работы.

Важная роль при этом уделяется созданию федерального центра обработки данных в Москве и ЦОД в ряде регионов Российской Федерации с целью повышения производительности и снижения затрат при обработке больших потоков документов и данных.

Подготовительные работы для реализации данного мероприятия включают:

разработку функциональной и информационной модели налоговых органов в условиях создания федерального и территориальных ЦОД;

проектирование технологии деятельности федерального и территориальных ЦОД;

обеспечение создания программно-технической поддержки и технологической среды функционирования федерального и территориальных ЦОД;

разработку предложений по внесению изменений в законодательство в связи с созданием ЦОД;

осуществление оптимизации численности и перераспределение функций между федеральным, территориальными ЦОД и территориальными налоговыми органами;

проведение опытной эксплуатации отдельных технологических режимов функционирования федерального и территориальных ЦОД.

Кроме того, в рамках задачи внедрения в практику работы прогрессивных форм и методов информационно-разъяснительной работы с налогоплательщиками с использованием современных технических средств, предусмотрено проведение следующих мероприятий:

а) разработка концепции оказания налогоплательщикам консультационных услуг;

б) организация порталов, интернет-сайтов МНС России и управлений МНС России по субъектам Российской Федерации с целью размещения материалов по актуальным вопросам законодательства о налогах и сборах;

в) изучение опыта и разработка предложений по организации сети телефонного консультирования МНС России.

Ведётся также совершенствования системы оперативного информирования налогоплательщиков об изменениях в законодательстве о налогах и сборах, деятельности и инициативах МНС России через печатные и электронные средства массовой информации.

С этой целью предполагается:

а) создать на одном из центральных телеканалов учебно-информационную программу по пробелам налогообложения, оснастить собственную телестудию МНС России;

б) разработать сценарии рекламных и информационных роликов МНС России;

в) создать в каждом федеральном округе массовую газету или журнал по вопросам налогообложения;

г) разработать оригинал-макеты и издавать массовым тиражом полиграфическую продукцию агитационного характера (плакаты, буклеты, листовки и т.п.);

д) проводить социологические опросы среди налогоплательщиков по оценки деятельности налоговых органов России;

е) создать центр истории и развития налоговых органов России.

Важная роль в программе также отведена развитию системы досудебного разбирательства в налоговых органах спорных вопросов с налогоплательщиками с целью сокращения числа их обращения в судебные инстанции. Для этого необходимо:

а) разработать механизм досудебного разбирательства спорных вопросов в налоговых органах;

б) внести изменения в существующий технологический процесс разбора жалоб и решения спорных вопросов.

Все вышеперечисленные задачи, сформулированные в программе, могут быть решены только при условии создания и внедрения единой информационной, программно-технической и телекоммуникационной системы налоговых органов (с учётом обеспечения её безопасности), эффективного использования и совершенствования материально-технической базы налоговых органов, а также реализация социального блока программы, предусматривающего, прежде всего, обеспечение социальных гарантий государственным служащим налоговых органов в рамках закона о государственной службе.

5. КОНТРОЛЬ И РЕГУЛИРОВАНИЕ

В СИСТЕМЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ.

5.1. Контроль в системе налогового администрирования.

Необходимым условием эффективного налогового администрирования является налоговый контроль.

Основная цель налогового контроля – противодействие уходу от налогов, обеспечение устойчивого поступления бюджетных доходов.

Можно выделить следующие основные формы налогового контроля:

а) контроль за своевременным поступлением платежей;

б) камеральные налоговые проверки;

в) выездные налоговые проверки;

г) реализация материалов налоговых проверок;

д) контроль за реализацией материалов проверок и уплатой начисленных финансовых санкций и административных штрафов и др.

В соответствии со статьёй 82 НК РФ налоговые органы могут проводить контроль не только в форме налоговых проверок, указанных выше, но и в форме: получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов; проверки данных учёта и отчётности; осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли) и др.

Эффективность налогового контроля характеризуется:

- уровнем мобилизации в бюджетную систему налоговых доходов и других обязательных платежей;

- полнотой учёта налогоплательщиков и объектов налогообложения;

- снижением числа судебных разбирательств и жалоб налогоплательщиков на действия субъектов налогового контроля.

В качестве субъектов налогового контроля выступают Федеральная налоговая служба Российской Федерации и её территориальные органы, а также в случаях, предусмотренных налоговым кодексом РФ, - таможенные органы и органы Министерства внутренних дел.

Объектами налогового контроля являются налогоплательщики, а также реализация налоговых отношений между государством и плательщиками налогов и сборов.

5.2. Регулирование в системе налогового администрирования.

Целью налогового регулирования является достижение равновесия общественных, корпоративных и личных экономических интересов участников налоговых отношений. Налоговое регулирование преследует интересы государства в бюджетно-налоговой сфере деятельности, т.е. направлено на максимальное финансовое обеспечение общественных интересов. В качестве форм налогового регулирования можно назвать: систему налогового стимулирования; оптимизацию налоговых ставок; систему налоговых льгот и меры санкционного действия.

Система налогового стимулирования предполагает:

- изменение сроков уплаты налога и сбора, а также пени;

- предоставление отсрочки или рассрочки по уплате налога;

- предоставление налогового кредита или инвестиционного налогового кредита.

Следует отметить, что оптимизация налоговых ставок занимает особое место в налоговом регулировании. Целью оптимизации налоговых ставок является достижение относительного равновесия между налоговыми функциями – фискальной и регулирующей.

Оптимальное соотношение перечисленных методов и форм налогового стимулирования обеспечивает результативность налоговой политики государства.

История свидетельствует, что налоговые стимулы всегда были неотступными спутниками налогов. Механическое сокращение льгот может отрицательно сказаться на финансовом состоянии хозяйствующего субъекта и даже на экономике страны в целом. Проблема всегда заключалась в повышении эффективности существующих в действующем законодательстве налоговых стимулов. Применение налоговых стимулов не должно наносить ущерба доходам бюджета, корпоративным и личным экономическим интересам.

К налоговым стимулам примыкают налоговые льготы. «Льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере».

Налоговые стимулы являются более широким понятием, а налоговые льготы являются лишь их составляющей. Совокупность налоговых льгот следует рассматривать как часть системы налогового стимулирования, именуемой «Налоговые стимулы, уменьшающие обязательства перед государством». К ним относятся:

- льготы, предоставляемые посредствам сокращения налоговой базы;

- льготы, предоставляемые посредствам уменьшения налоговой ставки.

Вторую часть системы налогового стимулирования представляют отсроченные налоговые обязательства, т.е. налоговые стимулы в форме изменения сроков уплаты обязательств перед государством.

Отсроченные налоговые обязательства могут возникать в следствие переноса срока уплаты налога или сбора по соглашению с органами государственной власти о предоставлении отсрочки или рассрочки, либо в следствие имеющих место в отчётном периоде налогооблагаемых временных разниц.

Временные разницы – это разницы между балансовой стоимостью актива или обязательства и их налоговой базой.

Их можно подразделить на две группы:

а) отсроченные налоговые обязательства, возникающие вследствие предоставляемых налоговых каникул органами государственной власти;

б) отсроченные налоговые обязательства, возникающие вследствие распределения налогов между отчётными периодами.

Первая группа налоговых стимулов состоит из отсрочки, рассрочки, налогового кредита и инвестиционного налогового кредита.

Рассмотренные элементы налогового стимулирования непосредственно оказывают стимулирующее действие на деятельность хозяйственного субъекта, поэтому их можно рассматривать как элементы прямого налогового стимулирования.

Однако перечень элементов, оказывающих стимулирующее действие на деятельность субъекта хозяйствования, этим не исчерпывается. С помощью государства происходит межотраслевой перелив капитала в размерах, немыслимых при свободных рыночных отношениях. Реалии современной экономики приводят к необходимости поддержки государством целого ряда отраслей и производств. Это осуществляется по экономическим и социальным причинам, а также в целях национальной безопасности.

Одним из наиболее действенных государственных стимулирующих инструментов является финансовая помощь, получаемая хозрасчётными предприятиями из средств государственного бюджета в денежной или материальной формах. Этот вид стимулирования может иметь форму:

а) государственных субсидий;

б) государственных субвенций;

в) государственных дотаций.

Получение субсидий, дотаций или субвенций стимулирует организацию к производству определённых видов продукции, выполнению определённых работ или оказанию определённых услуг, но при этом возникает необходимость уплачивать в бюджет все налоги и сборы, установленные законодательством.

Эффект данного вида стимулирования, помимо заинтересованности организации в получении бюджетных средств, кроется в том, что в величину этих средств заложены подлежащие уплате налоги и сборы. Здесь можно говорить об элементах косвенного налогового стимулирования.

Рассмотренные выше виды налогового стимулирования различны по своей экономической природе и могут быть представлены в форме:

а) уменьшения обязательств перед государством: здесь средства, освободившиеся благодаря налоговым льготам, при выполнении определённых законодательством условий являются собственными средствами хозяйствующего субъекта;

б) изменения сроков уплаты обязательств перед государством: здесь средства, появившиеся благодаря отсрочке налоговых платежей, являются заёмными средствами хозяйствующего субъекта. И те и другие средства появляются у хозяйствующего субъекта в результате изменения обязательств, поэтому в момент их возникновения не проводятся операции по передаче товарно-материальных или денежных ценностей;

в) государственной помощи, которая предоставляется хозяйствующему субъекту на определённые цели и носит безвозвратный характер, т.е. полученные материальные или денежные средства становятся собственностью хозяйствующего субъекта.

Важнейшим элементом налогового стимулирования в российской практике последнего десятилетия является реструктуризация задолженности по налогам и сборам, а также пеням и штрафам. В целях создания условий для финансового оздоровления организаций Правительством РФ в соответствии со ст. 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» был разработан вариант погашения задолженности – реструктуризация накопленной задолженности, который, по сути, означал предоставление отсрочки её погашения на достаточно длительный срок с уплатой процентов на сумму задолженности, скорректированную с учётом рассрочки, и соблюдением прочих обязательных условий.

Процедура реструктуризации была рассчитана на массовое применение на 10-летний период. Порядок проведения реструктуризации задолженности для организаций любой организационно-правовой формы и отраслевой принадлежности может предусматривать:

- погашение кредиторской задолженности перед федеральным бюджетом по налогам и сборам в течение шести лет, а по пеням и штрафам – в течение четырёх лет после погашения задолженности по налогам и сборам;

- реструктуризацию кредиторской задолженности по пеням и штрафам без реструктуризации задолженности по основному долгу;

- списание половины долга по пеням и штрафам при погашении половины реструктурируемой задолженности в течение двух лет и своевременном внесении текущих налоговых платежей в федеральный бюджет в течение двух лет после принятия решения;

- полное списание задолженности по пеням и штрафам при погашении реструктурируемой задолженности в течение четырёх лет и полном своевременном внесении налоговых платежей в федеральный бюджет также в течение четырёх лет.

Поскольку экономический эффект от реструктуризации бесспорен, то основанием для отмены права на реструктуризацию является уплата текущих платежей по налогам и сборам не в полном объёме или несвоевременно за истёкший квартал, или с нарушением графика.

Логическим продолжением реструктуризации можно считать создание благоприятного налогового режима с начала 2004 года для хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере производства сельскохозяйственной продукции.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ.

Задача формирования действующей системы налогообложения является общей для всех развитых стран. Россия в этом смысле не исключение. При этом в российской налоговой практике проблемы, связанные с заимствуемыми западными моделями, видами и режимами налогообложения, усугубляются трудностями и недостатками, сохранившимися от прежней системы командно-административного регулирования экономики.

Основными проблемами, требующими незамедлительного решения, признаются следующие:

а) неоправданная усложненность систем налогообложения;

б) недостаточный уровень налогового администрирования;

в) завышенные ставки подоходных налогов;

г) широкие масштабы уклонения от налогов.

Первая проблема сопряжена с угрожающим ростом объёмом налогового законодательства (например, за предшествующие реформы 20-25 лет объёмы налогового законодательства в США и Голландии выросли в два раза, в Канаде – утроились), множественностью и усложнённостью налоговых режимов и налоговой отчётности, труднодоступностью для понимания текстов налоговых законов. Для её решения: упрощается налоговое законодательство (например, в Австралии за три года полностью переписали все налоговые законы, сократив их объём вдвое); уменьшается число налоговых режимов и применяемых налоговых ставок, а также количество и объёмы налоговых льгот.

Вместе с тем применяются меры по оптимизации системы подоходного налогообложения за счёт установления необлагаемого минимума (на уровне, обеспечивающем покрытие всех основных потребностей налогоплательщика) и ограничение наивысших (маржинальных) ставок подоходного налога 50-55% (против ранее применяемых 70-80%).

Важно также отметить, что в ведущих западных странах налоговый процесс настолько усложнён, что использование предусмотренных законом путей урегулирования споров часто оказывается чрезмерно дорогим.

Некоторые страны идут по пути укрепления и совершенствования налогового контроля, другие – делают упор на развитие режимов «дружеского диалога» и оказания всесторонней помощи налогоплательщикам. Многие страны применяют курс на более радикальные преобразования, в числе которых гармонизация налогового законодательства (в ЕЭС, в странах скандинавского региона и т.д.), борьба со злоупотреблениями с использованием оффшорных центров (создание международных организаций по борьбе с движением «грязных» денег, принятие согласованных поправок во внутреннее законодательство, прямое давление на властей этих стран в сторону отмены действующих в них льготных налоговых режимов), перенесение акцента на усиление косвенного налогообложении (введение НДС в странах Европы).

Все эти проблемы актуальны и для России. Усложнённость налогового законодательства растёт, налогообложение доходов от трудовой деятельности увеличилось до неопределённо высоких размеров (работники по своей официальной заработной плате облагаются только прямыми налоговыми платежами почти в 50%, а к ним следует приплюсовать НДС (20%), акцизы и таможенные пошлины). По масштабам уклонения от налогов Россия стала признанным чемпионом: по разным оценкам, от 32 до 40% всех извлекаемых в экономике доходов и прибылей избегают налогообложения. В основном это финансовый и торговый секторы, экспортные операции, фактическими налоговыми льготами пользуются коррупционеры (ежегодный объём взяток в стране, по последним оценкам, превышает 30 миллиардов долларов США) и преступники (по крайней мере, не меньший объём доходов).

Кроме того, как свидетельствует практика последних лет, попытки устранения основных недостатков действующей налоговой системы путём внесения хотя и правильных, но лишь отдельных, «точечных» изменений в налоговое законодательство бесперспективны. Налоговая реформа должна предусматривать, с одной стороны, снижение налоговой нагрузки и решение наиболее важных для бизнеса вопросов (ликвидация барьеров, препятствующих развитию инвестиций), с другой стороны, - большую «прозрачность» налогоплательщиков для государства, улучшение налогового администрирования и сужение возможностей для уклонения от налогообложения.

С учётом сказанного мероприятия в области реформирования налоговой системы должны включать:

а) установление жёсткого оперативного контроля за соблюдением действующих законов и резкое усиление мер, направленных на пресечение противозаконной деятельности и теневых экономических операций, укрываемых от налогообложения;

б) усиление пропаганды идей о серьёзности, безнравственности и высокой общественной опасности налоговых преступлений.

Таким образом, критический анализ проводимой в России налоговой политики показывает, что она нуждается в серьёзных коррективах с точки зрения принципов налоговой справедливости и равномерности распределения налогового бремени; необходима её переориентация в сторону содействия структурной перестройки экономики, инвестициям в новые, высокотехнологичные отрасли, радикальному изменению характера российского экспорта.

Кроме того, следует устранить неоправданные пробелы в законодательстве, которые позволяют целым слоям и категориям населения успешно избегать всякого налогообложения.

Необходим, по-видимому, и пересмотр общей структуры налоговой системы России – в сторону выбора тех видов налогов и применяемых налоговых режимов, которые в наибольшей степени соответствуют новым целям налоговой политики, сокращают общие непроизводительные издержки государства и налогоплательщиков в связи со сбором налогов, используют все выгоды и преимущества новых информационных технологий, требуют менее сложных и менее дорогостоящих средств налогового контроля. С этой целью можно предложить формирование единой унифицированной системы подоходных и поимущественных налогов – с переходом к согласованию личных подоходных налогов граждан с обложением общей суммы их имущества и доходов, извлекаемых с использованием различных форм юридических лиц.

По этому направлению рекомендуется переход к сведению всей учётно-информационной работы по налогам в крупные (не более 5-7 на всю страну) и мощные центры автоматической обработки данных, а также введение системы единого личного счёта налогоплательщика в налоговой службе, через который бы велись все его расчёты по всем видам налогов и в перспективе - вообще все его расчёты с бюджетом (включая получение пенсий, пособий и т.д.).

Налоговая политика России формировалась в сложных условиях. Спад производства обострил проблему мобилизации доходов в государственный бюджет, потому до настоящего времени налоговая политика носила преимущественно фискальный характер, который выразился в чрезмерном изъятии доходов у налогоплательщиков и в применение подавляющих производство методов исчисления и взыскания налогов.

Поэтому сейчас необходима переориентация системы налогообложения на приоритет интересов развития экономики, дополненная мерами по организационно- методическому совершенствованию деятельности самих налоговых органов, что повысит эффективность налогового регулирования, создаст необходимые предпосылки для роста накоплений и притока инвестиций в производственный сектор.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.

01. И.М. АЛЕКСАНДРОВ,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

02. Б.Х. АЛИЕВ, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

03. А.В. АРОНОВ, В.А. КАШИН,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2004.

04. В.С. КАРАГОД, В.В. ХУДОЛЕЕВ,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2004.

05. А.А. ТЕДЕЕВ, В.А.ПАРЫГИНА,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2004.

06. Н.Г. ИВАНОВА, Е.А. ВАЙС, И.А. КАЦЮБА, Р.А. ПЕТУХОВА,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», ПИТЕР, 2004.

7. Н.В. МИЛЯКОВ, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2004.

08. Д.Г. ЧЕРНИК, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

09. В.В.ХУДОЛЕЕВ, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

0. А.В. ПЕРОВ, А.В. ТОЛКУШКИН,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

11. А.И. КОСОЛАПОВ, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

12. Е.Ю. ШАПКОВА, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

13. А.Э. СЕРДЮКОВ, Е.С. ВЫЛКОВА, А.Л. ТАРАСЕВИЧ,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

4. Н.Г. ДМИТРИЕВА, Д.Б. ДМИТРИЕВ,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», РОСТОВ-НА-ДОНУ, 2004.

15. Н.В. БРЫКОВА, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

16. Л.Н ЛЫКОВА, «НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2004.

17. А.М. ЛОЗОВОЙ, Э.А. ЧЕЛЫШЕВА,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», РОСТОА-НА-ДОНУ, 2005.

18. А.П.ЗРЕЛОВ, Ю.Ф. КВАША, М.Ф. ХАРЛАМОВ,

«НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ», МОСКВА, 2005.

9. О.А. МИРОНОВА, Ф.Ф. ХАНАФЕЕВ

«НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ», МОСКВА, 2005.