

ЖАЛОНКИНА ИРИНА ЮРЬЕВНА

**МОДЕРНИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ВЗЫСКАНИЯ НАЛОГОВОЙ  
ЗАДОЛЖЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет», на кафедре налогов и налогообложения

**Научный руководитель:** доктор экономических наук, профессор  
**Гринкевич Лариса Сергеевна**

**Официальные оппоненты:** **Швецов Юрий Геннадьевич,**  
доктор экономических наук, профессор, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Алтайский государственный университет», кафедра налогов и налогообложения, заведующий кафедрой

**Вазим Андрей Александрович,**  
кандидат экономических наук, доцент, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», кафедра экономики природных ресурсов, доцент кафедры

**Ведущая организация:** федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», г. Екатеринбург

Защита диссертации состоится 29 ноября 2012 г. в 11.00 час. на заседании диссертационного совета Д 212.267.11, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, 12 корпус ТГУ, 121 ауд.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета.

Автореферат разослан 17 октября 2012 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Нехода Евгения Владимировна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Действующий на современном этапе в Российской Федерации организационно-экономический механизм взыскания налоговой задолженности является недостаточно результативным. Так, по экспертным оценкам, государство ежегодно недополучает от 20 до 30 % подлежащих к уплате налогов и сборов, общая сумма налоговой задолженности в консолидированный бюджет РФ по состоянию на 1 января 2012 года составила 1125,8 млрд. рублей, что является негативным экономическим фактором и серьезной проблемой, ограничивающей объем финансовых ресурсов страны.

Применяемый в настоящее время механизм взыскания налоговой задолженности характеризуется рядом существенных недостатков, в том числе: ограничивает предпринимательскую активность добросовестных налогоплательщиков, не учитывает фактор инфляции при взимании того или иного налога, искажает стимулирующую и компенсационную функции пени, не учитывает коэффициент обесценивания денежной массы в период предоставления права на реструктуризацию налоговой задолженности.

В этой связи одним из значимых направлений налогового администрирования в РФ является снижение задолженности по налогам и сборам и обеспечение роста налоговых поступлений при одновременной нормализации отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами, что не позволит создавать избыточную налоговую нагрузку на налогоплательщиков.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налогов и сборов является основанием для применения со стороны государства механизма принудительного взыскания налоговой задолженности. При этом действенный механизм обеспечения уплаты налоговых платежей должен быть направлен, одной стороны, на эффективное взыскание своевременно не поступивших налоговых платежей, с другой – на гарантированное соблюдение закреплённых в Конституции РФ неотъемлемых прав и экономических свобод налогоплательщиков.

Таким образом, требуется разработка теоретико-методических положений по модернизации механизмов взыскания налоговой задолженности, направленных на повышение эффективности процесса ее урегулирования, что актуализирует выбранное направление диссертационного исследования.

**Степень изученности проблемы.** Различные аспекты теории и практики применяемых механизмов обеспечения взыскания налогов и сборов широко исследуются в отечественной и зарубежной научной литературе.

В трудах современных российских ученых Саттаровой Н.А., Соколовой И.А., Горского И.В., Князева В.Г., Лыковой Л.Н., Павловой Л.П., Панскова В.Г., Романовского Н.В., Черник Д.Г., Шаталова С.Д., Кашина В.А., Мироновой О.А., Ханафеева Ф.Ф., Майбурова И.А., Дуканич Л.В., Дадашева А.З., Лобанова А.В., Перонко И.А., Красницкого В.А. исследуются вопросы, посвященные проблемам налогового администрирования.

Изучению институциональных основ деятельности налоговых органов по взысканию задолженности по налогам и сборам, особенности бесспорного и судебного производства по данной категории дел посвящены труды российских ученых-экономистов Карасёвой М.В., Лукаш Ю.А., Пронина С.Б., Стрельникова В.В.

В работах Брызгалина А.В., Горбуновой О.Н., Соловьёва И.Н., Панскова В.Г., Петровой Г.В., Химичевой Н.И., Черник Д.Г., Мудрых В.В., Кучерова И.И., Ореш-

кина И.А., Кваши Ю.Ф. и Судакова О.Ю. исследуются аспекты выявления задолженности по налогам и сборам в ходе проведения мероприятий налогового контроля и привлечения нарушителей к налоговой ответственности.

Предлагаемые в научной литературе подходы к определению понятия «налоговая обязанность» рассмотрены в работах Латыповой Е.У., Имыкшеновой Е.А., Землина А.И., Кучерявенко Н.П., Грачевой Е.Ю., Ивлиевой М.Ф., Сацхиной Т. Ю.

Разработкой общетеоретических проблем исполнительного производства по решениям о взыскании налоговой недоимки налоговыми органами и судами занимались Жмячкин В.М., Горшенев В.М., Староверова О.В., Эриашвили Н.Д., Гарипов И.Г., Кукушкина С.А., Салюков Б.С., Чемерикин С.М..

Методическим подходам к анализу эффективности способов исполнения обязанностей по уплате налогов посвящены труды экономистов Микидзе С.Г., Крылова Д.В., Карташовой Г.Н., Попоновой Н.А., Щербинина А.Т., Черника Д.Г., Дорофеевой А.Н.

Однако большинство работ указанных выше авторов посвящено общим вопросам взыскания налоговых недоимок и способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, но не рассматривается их специфика.

Отсутствие в российском законодательстве обоснованного подхода к формированию эффективного механизма взыскания налоговой задолженности и обеспечения ее исполнения делает актуальным выбранное направление.

**Область исследования.** Диссертационная работа выполнена в рамках раздела «Государственные финансы» паспорта специальности ВАК 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» в соответствии с п. 2.9 «Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы», п. 2.23 «Государственный контроль налоговых правонарушений».

**Объектом исследования** является действующая в Российской Федерации система взыскания налоговой задолженности.

**Предметом исследования** выступают экономические отношения, возникающие между государством и хозяйствующими субъектами в процессе взыскания налоговой задолженности и обеспечения ее исполнения.

**Целью диссертационного исследования** является модернизация механизмов взыскания налоговой задолженности и способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, обеспечивающих повышение результативности и эффективности процесса регулирования налоговой задолженности в РФ.

Для достижения поставленной цели потребовалось решение следующих **основных задач**:

- проанализировать мировой и отечественный опыт выстраивания деятельности налоговых органов по взысканию налогов и сборов;

- раскрыть основные параметры, сущность и алгоритм функционирования механизма взыскания налогов и сборов и исследовать опыт его формирования в различных странах;

- провести анализ результативности и эффективности механизма взыскания налоговых платежей и определить основные причины низкого уровня их взыскания;

- определить возможные механизмы снижения существующей налоговой задолженности и разработать новые направления по повышению результативности механизма взыскания налогов и сборов;

- сформировать авторскую модель механизма взыскания налоговой задолженности и способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;

- обосновать целесообразность применения реструктуризации налоговой задолженности для обеспечения своевременного и полного поступления в бюджетную систему текущих налоговых платежей и реструктуризированной задолженности.

**Теоретической и методологической основой диссертационного исследования** является применение научных принципов и методов научного познания, использование положений теории финансов и методики налогообложения.

В процессе исследования проблем по избранной теме были использованы фундаментальная и специальная литература отечественных и зарубежных авторов, публикации по проблематике исследования на тематических страницах Интернета, в научных журналах, материалы научно-практических конференций и семинаров.

В процессе исследования использовались такие общенаучные методы познания, как анализ и синтез, системность и комплексность, абстракция, сравнение и логическое обобщение.

Для получения и обоснования основных положений диссертационной работы применялись диалектический, системный, комплексный и абстрактно-логический подходы.

Методика исследования основывалась на изучении, обобщении, систематизации и критической оценке полученных знаний в области отечественной и зарубежной теории и практики, посвященной вопросу механизма взыскания и способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, а также анализу и апробации отдельных концептуальных положений диссертационной работы.

**Информационную основу исследования** составили законодательные и нормативно-правовые акты РФ, статистические данные Федеральной службы государственной статистики РФ, опубликованные в официальных сборниках Росстата («Российский статистический ежегодник», «Финансы России»), данные налоговой отчетности, а также материалы, представленные на официальных сайтах ФНС РФ, Министерства финансов РФ, Томского областного комитета государственной статистики, Управления Министерства юстиции России по Томской области.

**Нормативно-правовую базу исследования** составили Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы, постановления, нормативные акты Правительства РФ, Минфина, ФНС, Минэкономразвития и др.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в разработке теоретико-методических положений по формированию более эффективных механизмов взыскания налоговой задолженности и обеспечения ее исполнения, направленных на изменение структуры и снижение размера задолженности налогоплательщиков при одновременной реализации принципа справедливости во взаимоотношениях налоговых органов и налогоплательщиков.

Научная новизна работы подтверждается следующими научными результатами, выносимыми на защиту:

1. Сформулирован авторский подход к понятиям результативность и эффективность деятельности налоговых органов в части взыскания налогов и сборов как инструмента оценки деятельности налоговых органов; дополнена система показателей оценки эффективности по взысканию налоговой задолженности, отличительной особенностью которой является учет расходов, понесенных налоговыми органами при независимом применении способов взыскания налоговой задолженности, а также при последовательном их применении. При этом уточнено и теоретически обосновано положение о том, что под результативностью деятельности налоговых орга-

нов по взысканию налоговой задолженности понимается количественная характеристика, отражающая результат проведения контрольной работы по взысканию налогов и сборов. Данный показатель не является оценочным показателем деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности, так как не учитывает затраты, израсходованные в процессе ее взыскания, однако показатель результативности применим при прогнозировании налоговых поступлений и налогового потенциала субъектов РФ. Под эффективностью деятельности налоговых органов по взысканию налогов и сборов предлагается понимать относительную величину, выражающую экономический эффект от суммы собранных налоговых платежей к административным затратам, понесенным в процессе налогового контроля и надзора за поступлениями налогов и сборов, мер принудительного взыскания налоговой задолженности, а также ее урегулирования.

2. Разработана авторская модель механизма обеспечения взыскания налоговой задолженности, основанная на изменении последовательности применения мер принудительного взыскания и включении в действующий механизм нового финансово-обеспечительного инструмента – банковской гарантии.

3. Сформирован и предложен авторский подход к модернизации механизмов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, основанный на изменении условий и методов их применения. В том числе:

а) предлагается изменить условия и порядок процесса предоставления права на отсрочку и рассрочку по уплате налогов и сборов; процедуру взыскания налоговой задолженности посредством приостановления операций по счетам в кредитных учреждениях; условия обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов залогом и поручительством; механизм ареста имущества и обращения взыскания на имущество налогоплательщика-должника;

б) доказав, что установленный в РФ размер налоговой пени (значительно превышающий уровень инфляции), искажает стимулирующую и компенсационную функции данного способа обеспечения и провоцирует дальнейший рост недоимки у добросовестных налогоплательщиков, автор разработал и обосновал предельные границы начисления пени;

в) доказана неэффективность применения способа погашения налоговой задолженности за счет имущества налогоплательщика-должника и обоснована экономическая целесообразность частичной передачи полномочий по взысканию задолженности за счет имущества налогоплательщика частным исполнителям;

г) в целях недопущения потерь бюджета при списании безнадежной к взысканию налоговой задолженности автором обосновано и предложено введение конкретного срока исковой давности взыскания налоговой задолженности и установление его предельного срока – 7 лет.

4. Обоснована целесообразность использования механизма реструктуризации налоговой задолженности в системе способов урегулирования проблемы неплатежей в бюджетную систему РФ и разработана новая модель реструктуризации задолженности по налоговым платежам в зависимости от величины недоимки организаций, структуры задолженности, причин ее образования и способов обеспечения, гарантирующих поступление реструктуризированной суммы в бюджет.

**Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования** заключатся в рекомендациях, которые могут быть положены в основу совершенствования механизма взыскания налоговой задолженности и методики

оценки эффективности деятельности налоговых органов в сфере урегулирования этой задолженности.

Методическое обеспечение, созданное в результате исследования, может применяться при корректировке положений НК РФ и других нормативных актов, а также органами власти всех уровней в целях более полного обеспечения доходной части бюджета.

Теоретические результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе в курсах «Налоги и налогообложение», «Налоговое администрирование» для студентов высших учебных заведений, в системе подготовки и переподготовки руководителей предприятий и специалистов органов власти, а также специальных курсов, посвященных проблемам принудительного исполнения налоговой обязанности.

**Апробация и реализация результатов работы.** Отдельные положения и результаты проведенного исследования были представлены и докладывались на десяти научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Национальные инновационные системы и инвестиционная политика» (г. Новосибирск, 2008); VII Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов и молодых ученых «Модернизация налоговой системы Российской Федерации на современном этапе: проблемы и перспективы» (г. Томск, 2010); Всероссийской студенческой научно-практической конференции «Современные тенденции развития налоговых систем» (г. Томск, 2011); Всероссийской научно-практической конференции в сфере инноваций, экономики и менеджмента с международным участием (г. Томск, 2011); XI Международной научно-практической конференции «Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд» (г. Новосибирск, 2011); Международной научной конференции «Проблемы современной экономики» (г. Челябинск, 2011); Всероссийской научно-практической конференции «Управление бизнес-процессами и экономико-финансовая компонента современных социально-экономических систем» (г. Волгоград, 2011); XV Всероссийской с международным участием конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Наука и образование» (г. Томск, 2011); VIII Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы экономики и статистики в общегосударственном и региональном масштабах» (г. Пенза, 2011); Международная научно-практическая конференция «Проблемы противодействия уклонению от уплаты налогов на современном этапе развития российской налоговой системы» (г. Иркутск, 2012).

Отдельные положения диссертационного исследования представлялись и обсуждались в докладах и выступлениях на региональных семинарах с налогоплательщиками, а также во время прохождения в 2008-2011 гг. обучения в ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы».

Полученные автором новые научные результаты нашли практическое применение, что подтверждается прилагаемыми к диссертации актами о внедрении.

**Публикации.** По теме диссертационной работы автором опубликовано 15 научных работ общим объемом 6,78 п. л. (авторский вклад соискателя 6,17 п. л.). Основные положения диссертационного исследования отражены в 4 научных статьях в изданиях, содержащихся в Перечне ведущих рецензируемых журналов и изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, включающего 157

наименований и 15 приложений. Основная часть содержит 156 страниц машинописного текста, 37 таблиц, 19 рисунков, 21 формулы.

## Введение

1 Теоретико-методические основы исполнения обязанности по уплате налогов и сборов: опыт РФ и зарубежная практика

1.1 Система налогового администрирования в РФ на современном этапе и необходимые пути ее совершенствования

1.2 Меры обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов в современном российском законодательстве

1.3 Обеспечение взыскания налогов и сборов в развитых зарубежных странах

2 Сравнительный анализ результативности и эффективности основных способов исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов

2.1 Методические подходы к анализу результативности и эффективности способов исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов

2.2 Анализ влияния структуры задолженности на исполнение обязанности по уплате налогов и сборов в Российской Федерации

2.3 Анализ результативности и эффективности основных способов исполнения обязанности по уплате налогов и сборов (на примере регионов СФО)

3. Модернизация механизмов взыскания налоговой задолженности

3.1 Основные направления повышения результативности взыскания налогов и сборов

3.2 Модернизация механизмов взыскания налоговой задолженности и способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов

3.3 Совершенствование механизма реструктуризации налоговой задолженности в системе способов ее урегулирования

## Заключение

## Список использованных источников и литературы

## Приложения

Во введении представлена актуальность темы исследования, описаны степень изученности проблемы, теоретические и методологические основы исследования, определена научная новизна диссертационного исследования, а также практическая значимость и реализация результатов работы.

В первой главе представлены теоретико-методические основы исполнения обязанности по уплате налогов и сборов. Рассмотрена система налогового администрирования в РФ на современном этапе и определены необходимые пути ее совершенствования в целях увеличения налоговых поступлений и снижения суммы налоговой задолженности. Раскрыты основные параметры, сущность и алгоритм функционирования действующего механизма взыскания налогов и сборов в России. При этом наряду с общепринятыми в современной налоговой системе методами реализации механизма взыскания налоговой задолженности (такими, как добровольно-заявительные, уведомительно-предупредительные и принудительные) автором в действующем механизме обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов выделен обеспечительный метод. Проанализирован мировой и отечественный опыт выстраивания деятельности налоговых органов по взысканию налогов и сборов.

Вторая глава посвящена разработке методических подходов к анализу результативности и эффективности способов исполнения обязанностей по уплате



налогов и сборов. Дополнена система показателей оценки эффективности деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности. Доказано, что эффективность деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности выше при одновременном применении всех способов принудительного взыскания задолженности.

Проведен анализ влияния структуры задолженности на исполнение обязанности по уплате налогов и сборов в РФ, на основании которого определены основные причины низкого уровня взыскания налогов и сборов на примере Сибирского федерального округа.

В третьей главе предложены возможные механизмы снижения существующей налоговой задолженности, основанные на изменении положений, регулирующих процесс предоставления права на отсрочку и рассрочку; процедуру взыскания налоговой задолженности посредством приостановления операций по счетам в банках; условия обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов залогом и поручительством; отношения в сфере ареста и обращения взыскания на имущество налогоплательщика.

Предложена авторская модель механизма обеспечения взыскания налоговой задолженности, основанная на изменении последовательности применения мер принудительного взыскания налоговой задолженности. Доказана целесообразность включения в действующий механизм обеспечения взыскания налоговой задолженности нового финансово-обеспечительного инструмента – банковской гарантии. Пересмотрен механизм начисления пени в целях сохранения стимулирующей и компенсационной функции данного способа обеспечения. Доказана неэффективность применения способа погашения налоговой задолженности за счет имущества налогоплательщика-должника и обоснована экономическая целесообразность частичной передачи полномочий по взысканию задолженности за счет имущества налогоплательщика частным исполнителям. Предложено введение конкретного срока исковой давности взыскания налоговой задолженности, ограниченного семью годами. Обоснована целесообразность использования механизма реструктуризации налоговой задолженности в системе способов урегулирования проблемы неплатежей в бюджетную систему РФ и разработана новая модель реструктуризации задолженности по налоговым платежам.

В заключении описаны основные результаты проведенных исследований, даны краткие характеристики предложенных моделей и сформулированы выводы к диссертационной работе.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Сформулирован авторский подход к понятиям: *результативность и эффективность* деятельности налоговых органов в части взыскания налогов и сборов как инструмента оценки деятельности налоговых органов и дополнена система показателей оценки эффективности по взысканию налоговой задолженности, отличительной особенностью которой является учет расходов, понесенных налоговыми органами при независимом применении способов взыскания налоговой задолженности, а также при последовательном их применении.**

Анализ динамики показателей налоговых поступлений и задолженности по налогам и сборам в РФ показал (см. таблицу 2), что изменение данных показателей

тесно связано как с общеэкономической ситуацией в стране, стабильностью финансово-хозяйственного состояния налогоплательщиков, так и непосредственно с результативностью и эффективностью деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности.

Применительно к системе администрирования взыскания налогов автором предложено следующее определение термина: «результативность деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности» – это степень точности выполнения поставленных задач, определяемая как количественная характеристика, отражающая результат от проведения контрольной работы по взысканию налогов и сборов, а также меру достигнутой ею эффективности. Значение расчета результативности взыскания налоговой задолженности определяется тем, что этот показатель используется при прогнозировании налоговых поступлений и налогового потенциала субъектов РФ.

Под эффективностью деятельности налоговых органов по взысканию налогов и сборов предлагается понимать относительную величину, выражающую экономический эффект от суммы взысканных налоговых платежей к текущим затратам, понесенным в процессе налогового контроля и надзора за поступлениями налогов и сборов, мер принудительного взыскания налоговой задолженности, а также ее урегулирования.

Отметим, что в настоящее время показатель эффективности погашения налоговой задолженности на всех стадиях взыскания рассчитывается *без учета затрат, израсходованных в процессе взыскания*, и в такой трактовке показатель оценки деятельности налоговых органов не отвечает требованиям экономической эффективности.

На основе изучения и систематизации существующих подходов к оценке эффективности деятельности налоговых органов, предложенных в том числе Черником Д.Г., Дорофеевой А.Н., Крыловым Д.В., Попоновой Н.А., Щербининым А.Т., Карташовой Г.Н., Суворовой А.В., автором дополнена система показателей оценки эффективности деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности, отличительной особенностью которой является то, что при расчетах учитываются расходы, понесенные налоговыми органами при независимом применении способов взыскания налоговой задолженности, а также при последовательном их применении.

Для расчета показателя *общей эффективности* деятельности налоговых органов по обеспечению взыскания задолженности по налогам следует использовать следующую формулу  $Эф = \Sigma (ПЗ/ФЗ) * 100\%$ , где ПЗ – сумма погашенной задолженности по налогам и сборам, пеням, штрафам за отчетный период; ФЗ – общие финансовые затраты отчетного периода на реализацию нормы.

При этом, так как при оценке эффективности необходимо учитывать затраты на реализацию каждого способа исполнения обязанности по уплате налогов и сборов, автором представлен расчет показателя эффективности каждого способа в отдельности в виде следующей формулы  $Эф_i = \Sigma (B_i / ЗАТР_i) * 100\%$ , где  $i$  –  $i$ -й способ взыскания налоговой задолженности;  $B_i$  – фактические поступления по налогам и сборам, пеням, штрафам за отчетный период с применением  $i$ -го способа, руб.;  $ЗАТР_i$  – сумма затрат, понесенных на реализацию каждого  $i$ -го способа, руб.

При этом  $ЗАТР_i = K_i * ЗАТР$ , где  $ЗАТР$  – общие финансовые затраты отчетного периода, руб.;  $K_i$  – коэффициент распределения затрат на реализацию каждого  $i$ -го способа.

При независимом применении способов взыскания коэффициент распределения затрат  $K_i = \frac{A_i}{\sum A_i}$ , где  $A_i$  – сумма налоговой задолженности, подлежащая взысканию

при  $i$ -м способе, руб.;  $\sum A_i$  – общая сумма налоговой задолженности, подлежащая взысканию, руб.

Однако современное налоговое законодательство предполагает последовательное применение способов взыскания налоговой задолженности, т.е. каждый следующий способ вытекает из предыдущего, и на взыскание суммы  $A_i$  уже были понесены затраты  $(i-1)$  раз, в связи с чем при последовательном применении способов взыскания налоговой задолженности коэффициент распределения затрат  $K_i = \frac{iA_i}{\sum iA_i}$ ,

где метод  $(i+1)$  следует за методом  $i$ , т.е.  $A_{i+1} = A_i - B_i$

В результате использования предложенных автором формул проведен расчет эффективности деятельности налоговых органов по взысканию налогов и сборов (таблица 1).

Анализ деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности за 2006-2010 года по исследуемым регионам свидетельствует о недостаточно эффективном использовании средств, направленных на обеспечение исполнения обязанности по уплате налогов и сборов.

Таблица 1 – Эффективность взыскания налоговой задолженности по исследуемым регионам СФО за 2006-2010 гг., млн руб.

Показатель на	Направлено на взыскание	Взыскано	Результативность, %	Затраты	Эффективность, на 1 руб. затрат
по Новосибирской области					
01.01.07	14 805,20	5 427,70	36,66	1581,2	3,4
01.01.08	15 058,40	6 182,60	41,06	358,1	17,3
01.01.09	16 351,30	7 599,80	46,48	1022,2	7,4
01.01.10	18 000,20	10 347,00	57,48	588,6	17,6
01.01.11	13 694,00	7 809,90	57,03	1912,5	4,1
по Томской области					
01.01.07	5 157,80	2 002,20	38,82	541,7	3,7
01.01.08	4 553,90	1 788,90	39,28	409,5	4,4
01.01.09	5 272,00	2 273,50	43,12	755,6	3,0
01.01.10	5 821,90	3 667,70	63,00	466,3	7,9
01.01.11	7 183,40	4 978,50	69,31	1147,0	4,3
по Республике Хакасия					
01.01.07	2 034,20	504,60	24,81	130,9	3,9
01.01.08	1 448,50	407,00	28,10	135,6	3,0
01.01.09	1 707,90	711,20	41,64	374,0	1,9
01.01.10	2 167,00	1 212,30	55,94	157,8	7,7
01.01.11	2 220,50	1 101,40	49,60	702,1	1,6
по Забайкальскому краю					
01.01.07	4 991,10	1 265,90	25,36	595,6	2,1
01.01.08	2 137,90	1 415,80	66,22	455,5	3,1
01.01.09	3 287,60	1 666,80	50,70	1243,0	1,3
01.01.10	3 926,70	2 044,70	52,07	139,3	14,7
01.01.11	3 868,70	2 510,00	64,88	689,1	3,6

Таким образом, автором дополнена система показателей оценки эффективности деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности.

Согласно действующей методике оценки результативности деятельности налоговых органов, степень полноты исполнения налоговых обязательств рассчитывается как отношение объема налоговых платежей, поступивших в отчетном периоде, к объему налоговых обязательств, которые должны быть исполнены в этот период. Однако применяемый подход, при котором в составе налоговых поступлений за отчетный год также отражается сумма погашения задолженности прошлых лет, искажает показатель результативности и способствует тому, что уровень собираемости может быть выше 100 %.

На взгляд автора, если показатель собираемости налогов напрямую зависит от показателя совокупной задолженности, его необходимо определять путем отнесения суммы налоговых поступлений к общей сумме начислений за рассматриваемый период с учетом суммы совокупной задолженности по налоговым платежам прошлых лет.

На основе коэффициента исполнения налоговых обязательств (предложенного автором и определяемого как отношение суммы налоговой задолженности к сумме налоговых начислений) и коэффициента собираемости налоговых платежей (используемого налоговыми органами) произведен расчет уровня собираемости налоговых платежей. Из данного расчета следует, что коэффициент собираемости налоговых платежей, рассчитываемый налоговой службой, значительно выше фактического коэффициента собираемости, рассчитанного по методике автора (таблица 2).

Таблица 2 – Анализ исполнения налоговых обязательств и собираемости налоговых платежей в РФ в 2006-2010 гг., млрд руб.

Показатель		2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Налоговые начисления	7112,4	8721,3	9999,1	8614,8	8195,4	10178,3
2	Налоговые поступления	6749,2	8625,2	10009	8355,4	7797,1	9720,0
3	Налоговая задолженность	1871,94	1297,13	1203,1	1371	1276,1	1126
4	Удельный вес налоговой задолженности в сумме налоговых поступлений, % (3/1*100)	27,7	15,0	12,0	16,4	16,4	11,6
5	Коэффициент собираемости налогов согласно методике ФНС, % (2/1*100)	94,9	98,9	100,1	97,0	95,15	95,5
6	Коэффициент исполнения налоговых обязательств, % (3/1*100-100)	73,7	85,1	88,0	84,1	84,4	88,9
7	Коэффициент собираемости по авторскому расчету, % ((1-2+3)/2*100-100)	66,9	83,8	88,0	80,5	78,5	83,7

## **2. Разработана авторская модель механизма обеспечения взыскания налоговой задолженности, основанная на изменении последовательности применения мер принудительного взыскания налоговой задолженности и включении в действующий механизм нового финансово-обеспечительного инструмента – банковской гарантии.**

Современное налоговое законодательство предусматривает определенный механизм действий налоговых органов по взысканию налоговой задолженности в бюджет. Однако наличие значительной суммы налоговой задолженности (см. рис.1), когда в целом по РФ из 2,8 млн. предприятий, стоящих на налоговом учете, имеют недоимку примерно 30 %, позволяет сделать вывод о необходимости внесения соответствующих изменений в действующий механизм.



Рисунок 1 – Анализ динамики суммы совокупной задолженности в общем объеме налоговых поступлений по РФ за 2006-2010 гг., млрд руб.

При исследовании опыта зарубежных стран по взысканию налоговой задолженности было установлено, что в случае неисполнения погашения налоговой задолженности добровольно во многих развитых зарубежных странах используется одновременный порядок применения всех способов принудительного взыскания задолженности. В России же определена законодательно последовательная очередность применения способов взыскания задолженности. При этом НК РФ устанавливает для каждого способа соответствующий порядок действий и сроки, при нарушении которых решение налогового органа о взыскании признается недействительным. Автором предлагается изменить последовательность принятия мер принудительного взыскания налоговой задолженности.

При расчете эффективности каждого способа взыскания налоговой задолженности автором было доказано, что эффективность взыскания выше при одновременном применении всех способов принудительного взыскания задолженности (расчет представлен в диссертационном исследовании).

Кроме того, предлагается расширить действующий в настоящее время закрытый перечень способов обеспечения, предусмотренных гл. 11 НК РФ, включив в него «банковскую гарантию» в качестве самостоятельного способа обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов (сборов), пеней и штрафов.

Отметим, что банковская гарантия по действующему налоговому законодательству может применяться в строго оговоренных случаях: в целях освобождения от уплаты авансового платежа акциза (ст. 204 НК РФ); при оформлении заявительного порядка возмещения НДС (ст.176.1 НК РФ); после вынесения решения налогового органа по результатам налоговой проверки (ст. 101 НК РФ). В гражданско-правовых отношениях банковская гарантия также является одним из способов обеспечения исполнения обязательства (п. 1 ст. 329 ГК РФ).

Таким образом, предоставление банковской гарантии является надежным способом обеспечения интересов государства в лице налогового органа на случай невыполнения организацией своих налоговых обязательств.

Обобщенная авторская модель механизма обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов, основанная на изменении последовательности применения мер принудительного взыскания налоговой задолженности, представлена на рисунке 2.

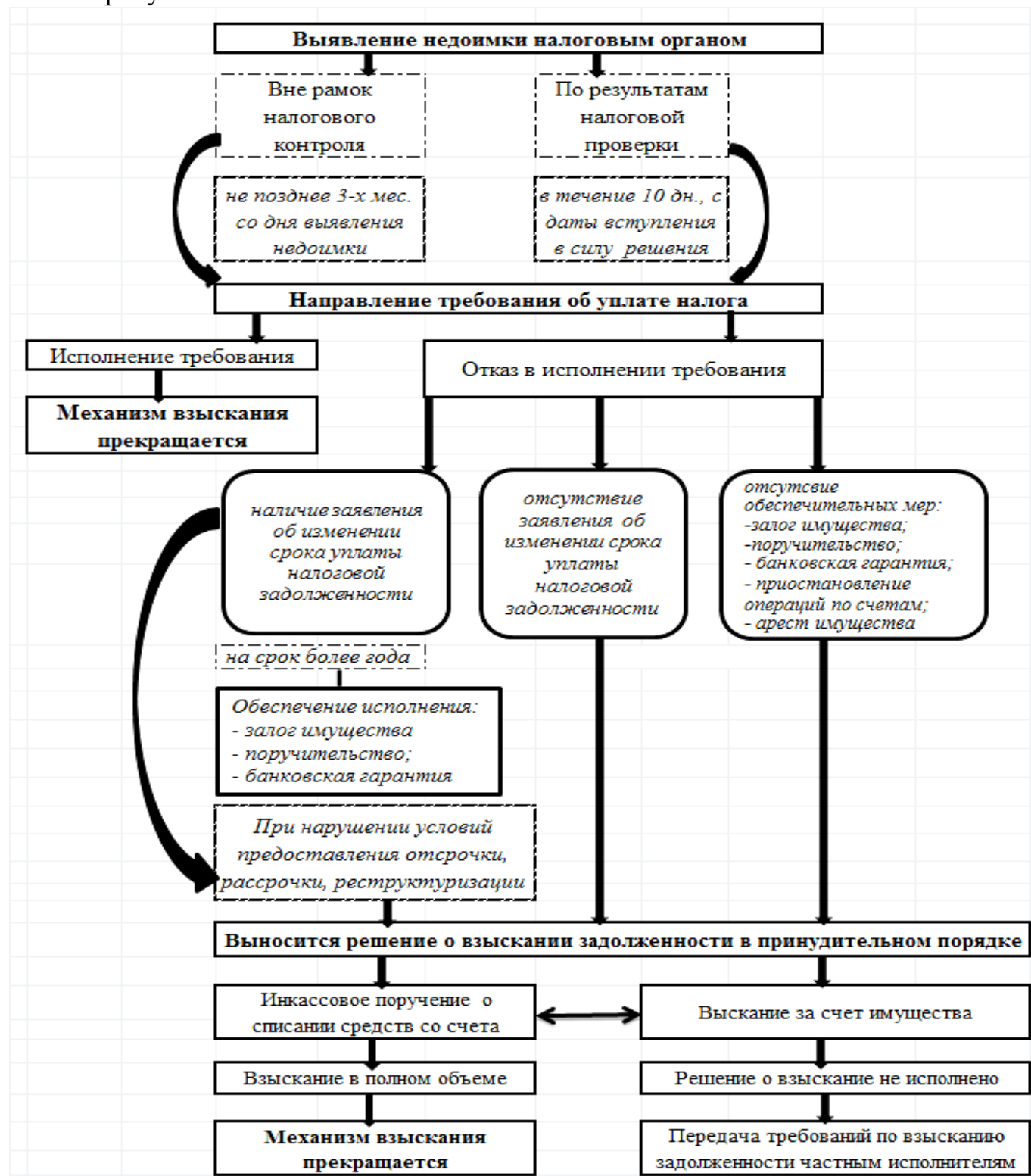


Рисунок 2 – Авторская модель механизма обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов

3. Сформирован и предложен авторский подход к модернизации механизмов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, основанный на изменении условий и методов их применения.

**Предлагается изменить положения, регулирующие процесс предоставления права на отсрочку и рассрочку по уплате налогов и сборов; процедуру взыскания налоговой задолженности посредством приостановления операций по счетам в кредитных учреждениях; условия обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов залогом и поручительством; отношения в сфере ареста и обращения взыскания на имущество налогоплательщика-должника.**

Анализ статистических данных по предоставлению налоговыми органами *отсрочек и рассрочек по уплате налогов* позволяет сделать вывод о том, что гл. 9 НК РФ, устанавливающая в том числе условия и порядок предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налогов, является недействующей. Так, по результатам аналитических исследований за 2006-2010 годы по СФО, отсрочки или рассрочки налогоплательщикам не предоставлялись даже при наличии предусмотренных законодательством оснований.

Одной из причин ограниченного предоставления налоговыми органами отсрочек и рассрочек по уплате налогов является отсутствие механизма оценки условий их предоставления.

Автором предлагается изменить механизм предоставления права на отсрочку и рассрочку по уплате налогов посредством корректировки условий и порядка её предоставления, в том числе:

1) упростить условия получения налогоплательщиками права на отсрочку или рассрочку, предусмотрев возможность представления минимального пакета документов, подтверждающего временные финансовые трудности;

2) предоставить право принимать решение о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате федеральных налогов территориальным налоговым органам, что, в свою очередь, упростит процедуру принятия решения о предоставлении отсрочки или рассрочки, а также контроль за исполнением принятых решений;

3) предусмотреть не право, а обязанность налогового органа по предоставлению отсрочки или рассрочки по уплате налогов при соблюдении заявителем условий и порядка обращения, предусмотренных НК.

*Приостановление операций по счетам* в банке для обеспечения исполнения решения о взыскании налогов является наиболее результативным способом обеспечения исполнения налоговой обязанности.

Однако в данном механизме взыскания налоговой задолженности имеются определенные пробелы и недостатки. В том числе:

1) несовершенство системы контроля за соблюдением порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью позволяют должнику осуществлять расходование наличных денежных средств, минуя учреждения банка, и, таким образом, предъявленные требования на уплату налоговых платежей не могут быть исполнены кредитными учреждениями;

2) преднамеренное направление средств, минуя банковские счета должника, в зависимые организации способствуют тому, что инкассовое поручение, выставленное налоговым органом, может годами не исполняться из-за отсутствия средств на счете;

3) неурегулированность налоговым законодательством вопроса действий налоговых органов, связанного с выставлением налоговыми органами повторного инкассового поручения.

В целях максимального взыскания налоговой задолженности за счет денежных средств на счетах в банках предлагается предусмотреть следующее:

- налоговому органу самостоятельно осуществлять контроль за соблюдением порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью налогоплательщиков-должников;

- взыскивать в бесспорном порядке налоговую задолженность со счетов взаимозависимых лиц, признанных таковыми в соответствии с гл. 14.1 НК РФ, пропорционально доле их прямого или косвенного участия;

- в случае открытия счета в ином кредитном учреждении двухмесячный срок повторного направления инкассового поручения должен исчисляться с даты, когда налоговому органу стало известно об открытии должником нового счета.

Применение в налоговом законодательстве *залога и поручительства* побуждает должника к своевременному и надлежащему исполнению обязательства по уплате налогов и создает дополнительные гарантии в том, что в случае их ненадлежащего исполнения налоговый орган удовлетворит свои требования за счет имущества, переданного в залог, либо за счет третьих лиц – поручителей.

При этом статистические данные налоговых органов свидетельствуют, что данные способы обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов в настоящее время не имеют практического применения. Так с 2006 по 2010 г. по исследуемым регионам СФО не было выявлено случаев, где в обеспечении уплаты налогов и сборов упоминается залог и поручительство.

Причиной практического неиспользования данных обеспечительных средств является отсутствие четкой законодательной процедуры применения в налоговой сфере положений гражданского законодательства о залоге и поручительстве, а также то, что налоговое законодательство позволяет использовать залог и поручительство только в связи с изменением срока уплаты конкретного налога.

Таким образом, по мнению автора, залог имущества и поручительство необходимо рассматривать не как обязательный элемент в применении изменения сроков уплаты налогов, а как самостоятельный способ обеспечения обязанности по уплате налогов.

По мнению диссертанта, существенными недостатками, допущенными в налоговом законодательстве для применения такого способа обеспечения взыскания, как *арест имущества*, являются следующие неточности:

1. Довольно расплывчато и неконкретно сформулировано обязательное условие применения данной меры обеспечения, заключающегося в наличии *достаточных* оснований полагать, что недобросовестный налогоплательщик предпримет меры, чтобы скрыться либо скрыть свое имущество.

2. Процедура ареста имущества с санкции прокурора (ст.77 НК РФ) и арест имущества судебными приставами (ст.47 НК РФ) имеют различную правовую природу и различные процессуальные действия. В связи с этим некорректна ссылка в п. 3 ст.77 НК РФ на применение ареста имущества для обеспечения взыскания задолженности только при соблюдении нормы ст.47 НК РФ.

При реализации норм ст. 77 НК РФ существуют противоречия положений п.4 и п. 5 данной статьи, в соответствии с которыми, с одной стороны, арест может быть наложен на все имущество налогоплательщика-должника (п.4), а, с другой стороны, в п. 5 оговаривается возможность ареста только того имущества, которое необходимо и достаточно для исполнения обязанности по уплате налоговой задолженности.



3. Применение ареста только в отношении имущества, находящегося в собственности организации, при ограничении ареста на имущество, не являющееся объектом права собственности (ценные бумаги, права требования и др.), не позволяет использовать данную норму налогового законодательства в полном объеме.

4. Ограничение по взысканию налогов за счет имущества налогоплательщика, минуя стадию взыскания, за счет средств на банковских счетах, провоцирует законодательное затягивание сроков взыскания задолженности и нецелесообразность применения нормы ст. 77 и ст. 47 НК РФ.

Таким образом, в целях достижения результативности действий налоговых органов по взысканию налоговой задолженности за счет имущества налогоплательщика необходимо определить правовую категорию объекта имущества, подлежащего возможному аресту в отношении движимого или недвижимого имущества, а также имущественных прав налогоплательщика, за исключением случаев, когда полномочия собственника ограничены законом и объектами государственной собственности. Аресту должно подвергаться только имущество, реализация которого обеспечит исполнение обязанности по уплате налогов.

В диссертационном исследовании автором систематизированы положительные черты и недостатки применения способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов. На основании предложенных новых условий использования данных способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов в диссертационном исследовании предложены поправки в Налоговый кодекс РФ.

**Доказав, что высокий размер налоговой пени, значительно превышающий уровень инфляции, искажает стимулирующую и компенсационную функции данного способа обеспечения и провоцирует дальнейший рост недоимки, автор предлагает ввести предельные границы начисления пени, что позволит в целом снизить налоговую задолженность и обеспечить фактическую способность налогоплательщика к уплате начисленной пени.**

Применение института пени в виде прогрессирующих начислений на основную сумму налогового долга оправдано в целях побуждения налогоплательщика-должника к скорейшему погашению задолженности. Однако статья 75 НК РФ, регламентирующая вопросы начисления пени, не ограничивает максимальный размер начисления пени на сумму недоимки.

Таким образом, в части, превышающей размер недоимки, пеня уже не имеет компенсационного характера, а приобретает карательный функции, что противоречит сути финансовой ответственности и является недостатком современного налогового регулирования.

Оценивая влияние соответствующих сумм пени, начисленных к дополнительно причитающимся к уплате суммам налога, автор использует показатели задолженности по 47 крупнейшим организациям Томской области, занятым в различных сферах экономической деятельности, из которых у 18 организаций в период 2004-2011 годы сумма пени превышала размер недоимки по налогам. Расчеты показали, что действующий механизм начисления пени на сумму недоимки позволил перекрыть уровень инфляции во всех периодах, за исключением кризисного 2008 года.

При этом было установлено, что налогоплательщикам финансово выгоднее уплачивать пени за несвоевременную уплату налогов, чем брать кредит в коммерче-

ском банке и направлять его на погашение задолженности. Это объясняется следующим:

1) начисленные суммы пени на недоимку всегда будут меньше, чем сумма процентов, начисленных по коммерческому кредиту;

2) неуплата в течение продолжительного времени сумм налоговой задолженности в конечном итоге приведет к истечению процессуальных сроков для принятия решения о принудительном взыскании, тем самым данная налоговая задолженность будет признана как безнадежная к взысканию налоговыми органами;

3) при умышленном непогашении некоторыми недобросовестными налогоплательщиками задолженности по пеням, начисленным в предыдущих периодах, и отсутствии недоимки по налогам фиксированная сумма начисленной, но неуплаченной пени обесценивается, что приводит к потерям для бюджета.

С другой стороны, действующий механизм начисления пени без ограничения максимального размера ее начисления ведет к дискриминации добросовестных налогоплательщиков.

Автором предложено ограничить максимальный размер начисления пени размером недоимки по налогу или сбору. При расчете предельной суммы начисления пени были учтены показатели уровня инфляции, среднегодовой ставки рефинансирования ЦБ РФ и величина ставки по кредитам в кредитных учреждениях, действующие в 2004-2011 г.г. Применение предложенного автором механизма начисления пени приведет к снижению совокупной задолженности (таблица 3).

Таблица 3 – Влияние максимального ограничения размера начисления пени на сумму совокупной задолженности по СФО за 2006-2010 гг., млн руб.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010
Совокупная задолженность, всего	9 270,6	8 151,4	7 469,7	6 086,9	5 882,9
в т.ч. задолженность по штрафам	472,4	361,9	380,0	345,4	298,9
в т.ч. задолженность по пеням	4 549,3	5 214,9	3 917,9	2 031,9	1 860,8
Фактическая задолженность по налогам и сборам	4 248,9	2 574,6	3 171,8	3 709,6	3 723,2
Расчетная сумма задолженности по пеням, ограниченная размером налоговой задолженности	3 219,8	2 378,4	2 824,6	1 912,2	1 728,9
Процент снижения задолженности по пеням, %	-29,2	-54,4	-27,9	-5,9	-7,1
Совокупная задолженность, с учетом максимального ограничения размера начисления пени	7 941,1	5 314,9	6 376,4	5 967,2	5 751,0
Отклонение суммы совокупной задолженности (млн. руб.)	-1329,5	-2836,5	-1093,3	-119,7	-131,9
Процент снижения совокупной задолженности, %	-14,3	-34,8	-14,6	-2,0	-2,2

Изменение механизма начисления пени на сумму налоговой недоимки в части ограничения предельного размера ее начисления свидетельствует, с одной стороны, об экономической обоснованности ее компенсационной функции, с другой стороны, предоставляет возможность снижения уровня совокупной налоговой задолженности без применения списания безнадежной к взысканию налоговой задолженности, а также обеспечивает возможность более полного ее поступления в бюджет без со-

здания дополнительной налоговой нагрузки на добросовестных налогоплательщиков.

**Автором доказана неэффективность применения способа погашения налоговой задолженности за счет имущества налогоплательщика-должника и обоснована экономическая целесообразность частичной передачи полномочий по взысканию задолженности за счет имущества налогоплательщика частным исполнителям, что обеспечит существенное снижение финансовой и кадровой нагрузки налоговых органов.**

Процедура взыскания налоговой задолженности за счет имущества на основании постановления налогового органа осуществляется структурными подразделениями службы судебных приставов, которые обращают взыскание на имущество должника в том размере и объеме, которые необходимы не только для исполнения исполнительного документа, но и для погашения исполнительского сбора и расходов по совершению исполнительных действий. Зачастую налогоплательщик, лишившись принадлежащего ему имущества, в итоге так и не погасит налоговую задолженность перед бюджетом.

По мнению диссертанта, более целесообразным является частичная передача функций по взысканию задолженности за счет имущества налогоплательщика частным исполнителям (в части неисполненной по постановлению налогового органа о взыскании задолженности за счет имущества суммы), как это предусмотрено в ряде зарубежных странах, что позволит снизить финансовую, кадровую и временную нагрузки налоговых органов.

Неэффективность действующего механизма взыскания задолженности за счет имущества должника обусловлена, в том числе, и оплатой исполнительского сбора, установленного в размере семи процентов *от взыскиваемой, а не от фактически взысканной* суммы.

Автором произведен расчет эффективности данного способа взыскания при изменении порядка оплаты вознаграждения исполнителя в размере, не превышающем семи процентов (таблица 4).

Таблица 4 – Расчет эффективности взыскания задолженности за счет имущества налогоплательщика, млн руб.

Показатель на	Вынесено постановлений по ст. 47 НК	Погашено задолженности по постановлениям	Оплата вознаграждения 7% от взыскиваемой суммы	Оплата вознаграждения 7% от фактически взысканной суммы	Снижение затрат на оплату вознаграждения	Увеличение эффективности взыскания, %
01.01.2007	1383,9	358,6	96,9	25,1	-71,8	5,0
01.01.2008	1142,1	285,0	79,9	20,0	-60,0	4,8
01.01.2009	1434,2	333,2	100,4	23,3	-77,1	4,3
01.01.2010	2062,3	318,9	144,4	22,3	-122,0	2,6
01.01.2011	1378,6	356,6	96,5	25,0	-71,5	5,0

Из представленного расчета следует, что изменение порядка оплаты вознаграждения исполнителя приводит к увеличению эффективности взыскания задолженности за счет имущества налогоплательщика в среднем на 4,3 %.

**В целях недопущения потерь бюджета при списании безнадежной к взысканию налоговой задолженности автором обосновано и предложено введение**

## **конкретного срока исковой давности взыскания налоговой задолженности и установление его предельного срока – 7 лет.**

Статистические данные налоговых органов о суммах налоговой задолженности свидетельствуют, что сумма налоговой задолженности сроком более 36 месяцев, которая не может быть взыскана налоговыми органами, в среднем составляет 20-23 % от общей суммы задолженности.

В действующем налоговом законодательстве установлен общий срок давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения 3 года (ст. 113 НК РФ) и мера ответственности за совершение налогового правонарушения в виде налоговой санкции (штрафов). При этом НК РФ не установлен срок давности взыскания налоговой задолженности, а только конкретизированы сроки для принятия решения о взыскании недоимки.

В целях урегулирования данной ситуации налоговые органы по истечении трехлетнего срока после принятия решения о взыскании налоговой задолженности, а также по иным обстоятельствам, предусмотренным статьей 59 НК РФ, признают просроченную недоимку безнадежной к взысканию (таблица 5).

Таблица 5 – Показатели списания налоговой задолженности, признанной безнадежной к взысканию по СФО за 2006-2010 гг., млн руб.

Год	Совокупная задолженность	Сумма списанной налоговой задолженности, признанной безнадежной к взысканию			
		Всего	Задолженность по налогам	Задолженность по пени	Задолженность по штрафам
2006	9 270,6	2 538,8	1 493,8	1 019,2	25,8
2007	8 151,4	1 158,5	824,5	266,5	67,5
2008	7 469,7	1 616,7	1 152,6	359,2	104,9
2009	6 086,9	938,9	562,4	297,1	79,4
2010	5 882,9	984,7	700,4	196,9	87,4

По мнению автора, списание безнадежной налоговой задолженности в связи с истечением срока принятия решения о взыскании налоговой задолженности подтверждает беспомощность налоговых органов в действиях по взысканию налоговой задолженности и желание как можно быстрее ее урегулировать, не применяя дополнительных резервов для ее взыскания.

В данном случае, с учетом мировой практики (в США право на взыскание налоговой задолженности осуществляется в течение 10 лет, в Великобритании, Японии и Швеции срок исковой давности для взыскания недоимки по налогам определен в 6 лет, в Дании – 5 лет и 4 месяца), автор предлагает установить предельный срок исковой давности по взысканию налоговой задолженности, чтобы исключить вероятность списания налоговой недоимки у недобросовестных налогоплательщиков.

Кроме того, установление срока исковой давности по взысканию налоговой задолженности обеспечит отражение на лицевых счетах налогоплательщиков реальных сумм, подлежащих к взысканию, и предоставит дополнительные гарантии добросовестным налогоплательщикам, в частности, возможность получения кредитов, участие в тендерах, получение дополнительных инвестиций и т.д.

В диссертационной работе автором проведен сравнительный анализ влияния срока исковой давности по взысканию налоговой недоимки на общую сумму совокупной налоговой задолженности. Также доказано, что списание сумм безнадежной

задолженности, не подлежащей взысканию налоговыми органами в связи с истечением семилетнего срока исковой давности, обеспечит планомерное поэтапное снижение уровня совокупной налоговой задолженности, с одновременным обеспечением дополнительных поступлений в бюджетную систему РФ.

Учитывая величину инфляции и коэффициент обесценивания денежной массы, исходя из действующего механизма начисления пени на сумму недоимки, рассчитаны возможные потери бюджета в связи со списанием сумм безнадежной к взысканию задолженности.

В Таблице 6 приведены расчетные данные по СФО по списанию сумм безнадежной к взысканию задолженности в зависимости от срока исковой давности и возможное обеспечение исполнения обязанности по уплате налоговой задолженности при показателе результативности погашения задолженности, равном 69,31% (результативность 2010 года).

Таблица 6 – Расчет возможного списания сумм безнадежной к взысканию задолженности в зависимости от срока исковой давности по СФО в 2011-2014 гг.

Показатель, млн. руб.	2011	2012	2013	2014
сумма безнадежной задолженности, не подлежащая взысканию в связи с истечением срока исковой давности 3 года	7528,86	2338,80	2844,20	2567,90
сумма безнадежной задолженности, не подлежащая взысканию в связи с истечением срока исковой давности 7 лет	1944,66	1599,70	1138,00	1430,50
при показателе результативности на уровне 2010 года (69,31%) возможно обеспечение поступления в бюджет задолженности в сумме	3870,41	512,27	1182,57	788,33

При расчете использован экономико-математический инструментарий и установлено, что при увеличении срока взыскания налоговой задолженности более чем на семь лет возникают потери бюджета в виде обесценивания причитающейся к взысканию денежной суммы.

Таким образом, в целях недопущения потерь бюджетной системы, а также исходя из практического опыта развитых зарубежных стран, диссертантом ограничен предельный срок исковой давности для взыскания налоговой задолженности семью годами.

**4. Обоснована целесообразность использования механизма реструктуризации налоговой задолженности в системе способов урегулирования проблемы неплатежей в бюджетную систему РФ и разработана новая модель реструктуризации задолженности по налоговым платежам в зависимости от величины недоимки организаций, структуры задолженности, причин ее образования и способов обеспечения, гарантирующих поступление реструктурированной суммы в бюджет.**

Согласно статистическим данным налоговых органов, на 1 января 1999 г. в России насчитывалось более 7 тыс. организаций – крупнейших налогоплательщиков, каждая из которых имела задолженность в федеральный бюджет более 1 млн руб., а общая сумма их долга составила более 64 % от суммы задолженности в федеральный бюджет всех налогоплательщиков России. С предоставлением права на реструктуризацию налоговой задолженности таким налогоплательщикам уже на 1 сен-

тября 2000 г. наблюдалось увеличение текущих налоговых поступлений в доход федерального бюджета на 23,9 млрд рублей.

Целесообразность проведения реструктуризации налоговой задолженности юридических лиц перед бюджетами различных уровней заключается в обеспечении своевременного и полного поступления текущих налоговых платежей, а также гарантированном пополнении бюджета на сумму реструктуризированной просроченной задолженности и начисляемых на неё процентов.

В целях совершенствования современного механизма реструктуризации налоговой задолженности автором предложен ряд необходимых условий, которые должны быть учтены при разработке механизма реструктуризации, и разработана новая модель реструктуризации задолженности по налоговым платежам.

Предлагаемая модель имеет следующие отличительные особенности:

1. Распространение механизма реструктуризации в отношении всех юридических лиц и бюджеты всех уровней, что исключает дискриминационный характер в зависимости от отраслевой принадлежности предприятий, формы собственности, социальных и иных критериев.

2. В целях исключения обесценивания реструктуризированной задолженности и потерь бюджетной системы из-за недополученной денежной массы, пересмотрен максимальный срок отсрочки по выплате задолженности.

Для определения срока выплат при реструктуризации определены критерии оценки рисков по 5-балльной системе: по величине недоимки; по структуре задолженности; в зависимости от причин образования задолженности и способов обеспечения, гарантирующих поступление реструктуризированной суммы в бюджет.

Учитывая величину инфляции и коэффициент обесценивания денежной массы, автором установлено и аналитически доказано, что начисленные на реструктуризированную задолженность проценты компенсируют потери бюджета при максимальном сроке погашения реструктуризированной задолженности до 7 лет.

3. В целях обеспечения более полного погашения задолженности в начальные периоды предоставления права на реструктуризацию предложено дифференцированное начисление процентов на остаток непогашенной реструктуризированной налоговой задолженности.

4. Автором пересмотрен вариант списания налоговыми органами задолженности по штрафам при досрочном погашении недоимки по налогам. Исходя из предложенных в диссертационном исследовании формул, рассчитана величина потерь при списании штрафов при досрочном погашении недоимки по налогам в течение трех с половиной лет и сделан вывод, что списание задолженности только в отношении штрафов позволит исключить дополнительные потери бюджета при инфляционном процессе за счет быстрой собираемости налоговых платежей.

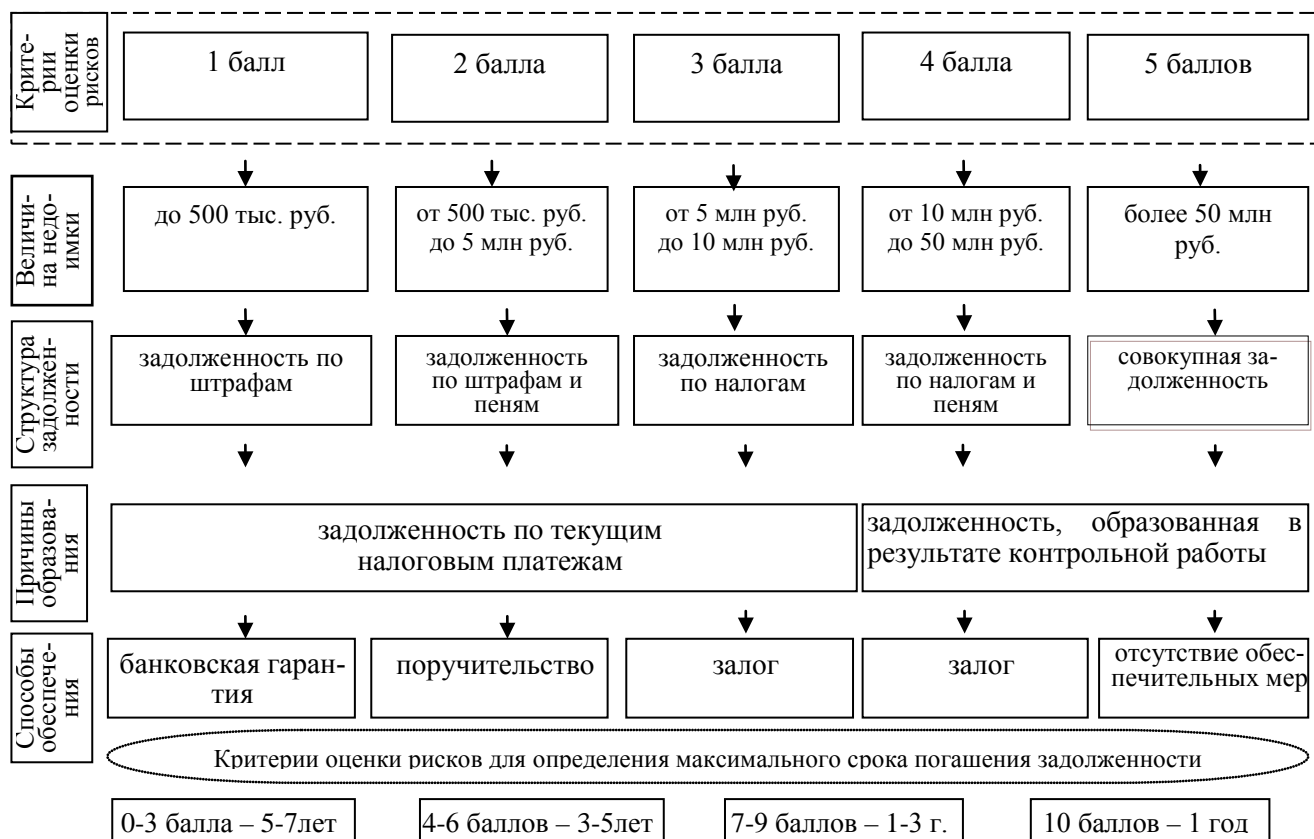
5. Предложено предусмотреть возможность предоставления права на реструктуризацию налоговой задолженности по упрощенной процедуре, при этом в качестве метода обеспечения, гарантирующего полное погашение реструктуризируемой задолженности в случае неисполнения условий реструктуризации, предусмотрена возможность применения залога, поручительства или банковской гарантии.

6. Рассмотрен вариант предоставления права на погашение задолженности по самостоятельно разработанному графику уплаты платежей с учетом оценки финансовой возможности юридических лиц, что является актуальным для тех отраслей промышленности, доходы которых носят сезонный характер, а также для тех орга-

низаций, получение доходов которых напрямую зависит от определенного срока финансирования при выполнении работ.

### Авторская модель реструктуризации задолженности по налоговым платежам

**Основная цель:** обеспечение своевременного и полного поступления в бюджетную систему начисляемых текущих налоговых платежей, а также гарантированное пополнение бюджета на сумму реструктурированной просроченной задолженности и начисляемых на неё процентов



#### Дополнительные условия предоставления права на реструктуризацию налоговой задолженности

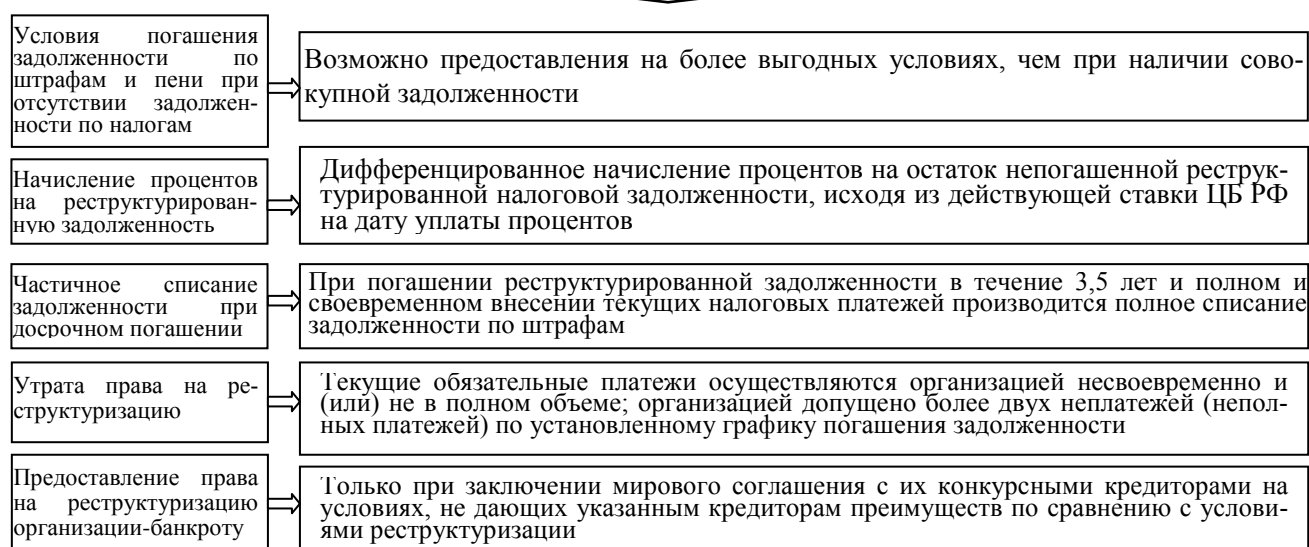


Рисунок 5 – Авторская модель реструктуризации задолженности по налоговым платежам

Предложенные изменения российского налогового законодательства позволят снизить совокупную налоговую задолженность, повысить результативность и эффективность деятельности налоговых органов по взысканию налоговой задолженности в бюджетную систему РФ.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

**Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных журналов и изданий:**

1. Жалонкина И.Ю. Анализ результативности собираемости налогов в Российской Федерации / Л.С. Гринкевич, И.Ю. Жалонкина // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 4 (16). – С. 118-124 (0,49 / 0,245 п. л.).

2. Жалонкина И.Ю. Основные направления повышения результативности применения способов исполнения обязанности по уплате налогов и сборов в Российской Федерации / И.Ю. Жалонкина // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – № 2 (18). – С. 87-93 (0,34 п. л.).

3. Жалонкина И.Ю. Реструктуризация налоговой задолженности: новая модель / И.Ю. Жалонкина // Налоги и финансовое право. – 2012. – № 9. – С. 96-101 (0,49 п. л.).

4. Жалонкина И.Ю. Квазианалоги: проблемы администрирования / И.Ю. Жалонкина // Налоги и финансовое право. – 2012. – № 9. – С. 152-155 (0,33 п. л.).

**Публикации в других научных изданиях:**

5. Жалонкина И.Ю. Механизмы обеспечения взыскания налогов и сборов в развитых зарубежных странах / И.Ю. Жалонкина // Сборник научных трудов по материалам межрегиональных научно-практических конференций (19-20 ноября 2008 г.). – Новосибирск : САФБД, 2008. – С.127-136. – (1,2 п. л.).

6. Жалонкина И.Ю. Налоговый контроль в системе налогового администрирования / И.Ю. Жалонкина // Модернизация налоговой системы Российской Федерации на современном этапе: проблемы и перспективы : сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых (22 ноября 2010 г.) –Томск : Позитив-НБ, 2010. – С. 31-36 (0,31 п. л.).

7. Жалонкина И.Ю. Анализ способов принудительного взыскания налоговой задолженности в Российской Федерации: содержание, порядок применения, арбитражная практика / Л.С. Гринкевич, И.Ю. Жалонкина // Экономика, законодательство, государственное управление: новые тенденции. – Барнаул : Сизиф, 2011. – С. 33-38 (0,5 / 0,25 п. л.).

8. Жалонкина И.Ю. Анализ влияния структуры задолженности на исполнение обязанности по уплате налогов в России / Л.С. Гринкевич, И.Ю. Жалонкина // Проблемы экономики и статистики в общегосударственном и региональном масштабах : сборник статей VIII Всероссийской научно-практической конференции (ноябрь 2011 г.). – Пенза : РИО ПГСХА, 2011. – С.41-44 (0,23 / 0,115 п. л.).

9. Жалонкина И.Ю. Налоговая реформа российской Федерации на современном этапе / И.Ю. Жалонкина // Сборник научных трудов I Всероссийской научно-практической конференции в сфере инноваций, экономики и менеджмента с международным участием (20 апреля 2011 г.) / Том. политех. ун-т. – Томск, 2011. – С. 69-71 (0,35 п. л.).



10. Жалонкина И.Ю. Механизмы обеспечения уплаты налоговых платежей в современном российском законодательстве // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд : сборник материалов XI Международной научно-практической конференции (28 сентября 2011 г.) / Новосиб. гос. технич. ун-т. – Новосибирск, 2011. – С. 57-61 (0,29 п. л.).

11. Жалонкина И.Ю. Институт залога и поручительства в налоговом праве / И.Ю. Жалонкина // Финансы и учет. – 2011. – № 8 (10) – С. 11-13 (0,38 п. л.).

12. Жалонкина И.Ю. Анализ основных причин образования налоговой задолженности по СФО на современном этапе / И.Ю. Жалонкина // Проблемы современной экономики : материалы международной научной конференции (декабрь 2011 г.). – Челябинск : Два комсомольца, 2011. – С. 71-73 (0,38 п. л.).

13. Жалонкина И.Ю. Собираемость налогов и сборов как элемент налоговой политики РФ / И.Ю. Жалонкина // Управление бизнес-процессами и экономико-финансовая компонента современных социально-экономических систем : материалы всероссийской научно-практической конференции (25 января 2010 г.). – Волгоград – М. : Планета, 2011. – С. 96-101 (0,35 п. л.).

14. Жалонкина И.Ю. Механизм взыскания налоговой задолженности: сущность и тенденции реформирования в российском налоговом законодательстве // Наука и образование : материалы всероссийской с международным участием конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (25-29 апреля 2011 г.) / Том. гос. педагог. ун-т. – Томск, 2011. – С. 36-40 (0,29 п. л.).

15. Жалонкина И.Ю. Правовая природа пени в гражданском и налоговом законодательстве / И.Ю. Жалонкина // Балтийский экономический журнал. – 2012. – № 1 (7). – С. 144-150 (0,85 п. л.).

Подписано в печать 11.10.2012 г.  
Формат А4/2. Ризография  
Печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 07/10-12  
Отпечатано в ООО «Позитив-НБ»  
634050 г. Томск, пр. Ленина 34а