

Способы классификации налогоплательщиков-должников и меры, принимаемые налоговыми органами для урегулирования задолженности

© 2011 К.Р. Мухаметзянова

Марийский государственный технический университет, г. Йошкар-Ола
E-mail: kafedra_itemeo@mail.ru

В статье на примере деятельности налоговых органов Республики Марий Эл проводится анализ применения мер регулирования налоговой задолженности представленных категорий налогоплательщиков, выявляются проблемы и предлагаются меры по совершенствованию работы по управлению задолженностью.

Ключевые слова: задолженность, налоговые платежи, эффективность, классификация.

Среди источников, формирующих доходы бюджета любого уровня, основную долю занимают налоговые платежи, собираемость которых является одним из основных показателей эффективности функционирования налоговой системы. Главная задача налоговых органов - обеспечение полноты и своевременности поступления в бюджет налогов и сборов.

Статьей 57 Конституции Российской Федерации установлена всеобщая обязанность уплачивать законные налоги и сборы. Однако эта обязанность не всегда может быть исполнена налогоплательщиком в установленные сроки по причинам как зависящим, так и не зависящим от него. В результате неисполнения или несвоевременного исполнения обязанности у налогоплательщика появляется задолженность перед бюджетной системой по уплате налогов и сборов.

Управление налоговой задолженностью имеет большое макроэкономическое значение в качестве условия для перехода к устойчивому развитию, повышению конкурентоспособности. По нашему мнению, управление задолженностью по налоговым платежам - это не только исполнение налоговыми органами возложенных на них функций по взысканию долгов, но и формирование системы экономических отношений, возникающих между государством (местным самоуправлением), хозяйствующими субъектами и гражданами по поводу уплаты платежей.

Эффективность работы по урегулированию накопленной задолженности в бюджетную систему РФ является одним из показателей оценки деятельности налоговых органов, не говоря уже о том, что задолженность всегда рассматривается как один из источников дополнительных поступлений в бюджеты всех уровней.

Важное значение для классификации налогоплательщиков-должников имеет рассмотрение причин образования задолженности перед бюд-

жетной системой России. В настоящее время причины возникновения налоговой задолженности разделяют на 3 группы¹:

1) экономические причины, которыми являются: неоднородность и неравномерность экономического развития отдельных отраслей экономики России, регионов и видов хозяйственной деятельности в части получаемых ими доходов; ограничение возможности многих предприятий платить налоги вследствие низкой рентабельности производства, сложного финансового состояния, неудовлетворительной платежной дисциплины; недостаточная инновационная политика в ряде отраслей экономики; неэффективное руководство и слабый финансовый контроль; низкое качество бухгалтерского и налогового учета; ошибки в выборе поставщиков и организации сбыта продукции; недобросовестное поведение контрагентов, в число которых входит и государство;

2) организационно-правовые причины, к которым относятся: неоднозначное толкование отдельных норм законодательства; налоговые споры; отсутствие единообразной судебной практики по некоторым вопросам, а также существующие проблемные вопросы взаимодействия структур, участвующих в процессе администрирования налоговых платежей;

3) причины морально-психологического характера: отсутствие внутренней налоговой культуры у определенного числа налогоплательщиков и осознания ими неотвратимости взыскания задолженности.

К числу причин возникновения задолженности необходимо также отнести и форс-мажорные, чрезвычайные обстоятельства. Таковыми могут являться техногенные катастрофы, природные катаклизмы, обострение внешнеполитической ситуации и т.д.

Количество налогоплательщиков, имеющих задолженность перед бюджетом, значительно.

Различия между ними predeterminedены прежде всего причинами возникновения задолженности, сроками ее существования, динамикой погашения, наличием собственных активов, которые могут быть использованы для урегулирования задолженности. Классификация организаций, имеющих задолженность по налогам, позволяет также выделить присущую каждой группе специфику и, соответственно, наиболее характерные методы, применяемые налоговыми органами при урегулировании задолженности.

В отечественной литературе классифицируют должников по следующим категориям²:

1) крупные предприятия, имеющие наибольшие задолженности перед бюджетами;

2) предприятия-должники - заложники "перекосов" в экономике страны;

3) недоимщики - систематические нарушители налогового законодательства;

4) организации, чья деятельность после налоговых проверок фактически прекратилась;

5) фирмы-"однодневки".

Существует также практика систематизировать организации, имеющие задолженность по налоговым платежам, в зависимости от возможности реструктуризации этой задолженности³:

- налогоплательщики, которые осуществили реструктуризацию задолженности по всем налоговым платежам, своевременно уплачивают текущие платежи и выполняют график погашения задолженности;

- налогоплательщики, которые осуществили реструктуризацию частичной задолженности и своевременно уплачивают платежи по федеральным налогам;

- налогоплательщики, которые не реструктурировали задолженность, продолжают ее накапливать и не принимают мер к погашению, но при этом осуществляют финансово-хозяйственную деятельность;

- налогоплательщики, которые не реструктурировали задолженность по налоговым платежам и не имеют возможности для погашения и своевременной уплаты текущих платежей;

- организации-должники, которые уже давно прекратили финансово-хозяйственную деятельность.

В 2008-2010 гг. Федеральной налоговой службой России использовалась следующая классификация налогоплательщиков-должников⁴:

1-я категория - налогоплательщики, имеющие наиболее высокий уровень недоимки, который в совокупности составляет 70 % от общего объема недоимки по субъекту, и крупнейшие налогоплательщики региона;

2-я категория - платежеспособные налогоплательщики, систематически допускающие несвоевременную уплату текущих платежей (более 2 раз в течение года);

3-я категория - остальные налогоплательщики.

В зависимости от указанного деления дальнейшие меры принудительного взыскания применялись в сроки, определенные для каждой из категорий.

По нашему мнению, для повышения эффективности работы по урегулированию задолженности классифицировать налогоплательщиков-должников необходимо следующим образом (см. рисунок).

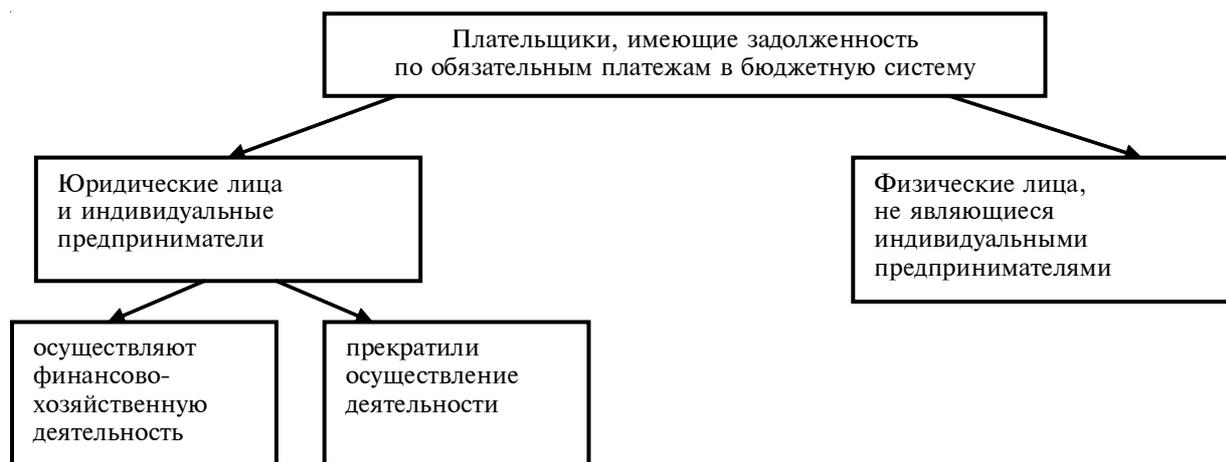


Рис. Классификация налогоплательщиков-должников

Вышеприведенная классификация обусловлена различным порядком исчисления налогов и возникновения обязанности по их уплате, причинами наличия задолженности, а также механизмом ее взыскания с указанных категорий плательщиков.

Рассмотрим присущую каждой группе специфику и систему мер, направленных на регулирование налоговой задолженности.

В рамках 1-й группы плательщиков, имеющих налоговую задолженность, можно выделить следующие подгруппы:

- Осуществляющие финансово-хозяйственную деятельность. Наличие задолженности таких плательщиков объясняется, преимущественно, экономическими причинами. В редких случаях появление задолженности может объясняться организационно-правовыми причинами и причинами морально-психологического характера.

В настоящее время размер задолженности налогоплательщиков, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность, находится на достаточно высоком уровне и составляет основную долю совокупной задолженности перед бюджетной системой Российской Федерации. Все методы механизма управления задолженностью указанных выше налогоплательщиков следует разделить на предусмотренные законодательством и вспомогательные. К методам, предусмотренным законодательством, относятся⁵:

- а) добровольно-заявительные;
- б) уведомительно-принудительные;
- в) принудительные.

Добровольно-заявительный метод включает в себя следующие инструменты: отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит, реструктуризация. В настоящее время основные положения об изменении срока уплаты налогов регламентированы гл. 9 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ). Вместе с тем, как показывает правоприменительная практика, эти инструменты не используются с учетом их предназначения. Такая ситуация сложилась из-за неопределенности в отношении обоснования предоставления и полномочий органов исполнительной власти или организаций подтверждать наличие оснований для предоставления отсрочки (рассрочки), инвестиционного налогового кредита.

Одним из путей решения проблемы сокращения и последующего погашения задолженности является реструктуризация. Прежде всего, это обеспечение своевременного и полного поступления в бюджетную систему начисляемых текущих налоговых платежей, а также гарантированное ежегодное пополнение бюджета на сумму

реструктурированной просроченной задолженности и начисляемых на нее процентов.

Уведомительно-принудительный метод включает действия налогоплательщика, вызванные в результате направления налоговым органом требования об уплате налога с указанием суммы недоимки и пеней и срока исполнения требования. Кроме того, этот метод предусматривает возможность погашения задолженности путем проведения зачета излишне уплаченных сумм налоговых платежей.

В рамках принудительной формы законодательного метода механизма управления налоговой задолженностью налоговыми органами применяются следующие инструменты и процедуры:

- решение о взыскании за счет денежных средств и поручение на бесспорное списание со счетов налогоплательщика суммы задолженности в бюджетную систему;
- приостановление операций по счетам в банке;
- решение о взыскании за счет имущества
- арест имущества;
- процедуры банкротства - наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление, конкурсное производство.

К вспомогательным (непроцессуальным) методам можно отнести заседание комиссий по урегулированию задолженности с привлечением руководителей должников, представителей министерств, ведомств, службы судебных приставов, органов внутренних дел, совместные рейды и т.д. Такие мероприятия должны проводиться одновременно с предусмотренными законодательством инструментами управления налоговой задолженностью.

Анализ задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему РФ по состоянию на 1 апреля 2011 г. показал, что почти 15 % от нее составляет задолженность по платежам в государственные внебюджетные фонды, которая передана для администрирования налоговым органам по состоянию на 1 января 2001 г. Сроки для ее взыскания были пропущены в результате затянувшейся передачи сальдо в ряде территориальных налоговых органов, а также в силу необходимости проведения в определенных случаях сверки с плательщиками. Поэтому в настоящее время считаем целесообразным рассмотреть возможность списания такой задолженности.

Прекратившие осуществление финансово-хозяйственной деятельности. Возникновение задолженности указанных плательщиков обусловлено в основном причинами морально-психологического характера.

К данной категории должников можно отнести:

а) организации-”однодневки” и организации-”мигранты”. Эти организации практически не имеют имущества, созданы для проведения нескольких крупных финансовых операций с целью уклонения от уплаты налогов. Как правило, задолженность указанной категории выявляется при проведении налоговых проверок.

Результативность работы по взысканию долгов с организаций-”однодневок” может быть повышена при своевременном применении мер, направленных на обеспечение возможности исполнения решения о привлечении к ответственности. Указанные меры принимаются налоговым органом в случае, если есть достаточные основания полагать, что непринятие этих мер может затруднить или сделать невозможным в дальнейшем исполнение такого решения и (или) взыскание недоимки, пеней и штрафов, указанных в решении. К числу таких мер относятся:

1) запрет на отчуждение (передачу в залог) имущества налогоплательщика без согласия налогового органа;

2) приостановление операций по счетам в банке в порядке, установленном ст. 76 Налогового кодекса РФ.

Вместе с тем при применении указанной меры существуют некоторые сложности.

В силу пп.2 п. 10 ст. 101 НК РФ инспекция вправе приостановить операции по счетам налогоплательщика для обеспечения исполнения решения о привлечении его к ответственности за совершение налогового правонарушения в порядке ст. 76 НК РФ. В то же время п. 2 ст. 76 НК РФ установлено, что налоговый орган до применения указанных обеспечительных мер должен вынести решение о взыскании налога. Однако это невозможно до вступления в силу решения о привлечении к ответственности и неисполнения налогоплательщиком требования об уплате налога.

Возникшее противоречие норм порождает на практике многочисленные споры. Следует отметить и неоднозначную судебную практику по данному вопросу. Одни суды приходят к выводу о правомерности приостановления операций по счетам до вынесения решения о взыскании (постановления ФАС Северо-Западного округа от 16 апреля 2009 г. □ А05-11822/2008, от 3 марта 2009 г. □ А56-19018/2008, ФАС Московского округа от 11 июня 2008 г. □ КА-А40/4978-08), другие - о незаконности данных обеспечительных мер (постановления ФАС Поволжского округа от 25 марта 2010 г. □ А12-12858/2009, ФАС Северо-Западного округа от 27 ноября 2008 г. □ А05-4463/2008).

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. □ 229-ФЗ в п. 1 ст. 76 НК РФ внесены поправки, которые направлены на устранение этой проблемы. Теперь приостановление операций по счетам в банке в соответствии с пп. 2 п.10 ст.101 НК РФ признается исключением и формально выносить решение о взыскании налога инспекции не нужно. В то же время в п. 2 ст. 76 НК РФ никаких изменений внесено не было, поэтому неясность в применении порядка обеспечения исполнения решения о привлечении к ответственности сохранилась.

Зачастую после вынесения решения о привлечении к ответственности плательщик меняет место своего учета с целью уклонения от уплаты налогов. Так, в последние годы участились случаи миграции в Республику Марий Эл организаций из других субъектов России с большими суммами задолженности. По состоянию на 1 апреля 2011 г. задолженность организаций, поставленных на учет в республике в связи со сменой их места нахождения и реорганизацией, составляет более 200 млн. руб., или около 7 % от общей задолженности по обязательным платежам.

В большинстве случаев организации, сменившие место нахождения, не расположены по зарегистрированному адресам. Кроме того, данные юридические лица обладают следующими признаками:

- учредителями и руководителями являются одни и те же физические лица, которые либо не проживают на территории Республики Марий Эл, либо основной род деятельности которых не связан с предпринимательством (зачастую организации регистрируются на лиц без определенного места жительства, потерявших документ, удостоверяющий личность, и т.д.);

- зарегистрированы по адресам “массовой” регистрации;

- отсутствует предпринимательская деятельность, не представлена налоговая отчетность;

- задолженность по налогам начислена в ходе проведения налоговой проверки.

Приостановить поток такой миграции сложно в связи с тем, что государственная регистрация, связанная с изменением места нахождения, осуществляется в регистрирующем органе по прежнему месту нахождения организации.

Эффективность применения предусмотренных действующим налоговым законодательством мер взыскания задолженности с рассмотренной выше категории является крайне невысокой в связи с отсутствием имущества плательщиков. Вместе с тем налоговым органам необходимо проведение комплекса мероприятий, направленного на противодействие неправомерным дей-

ствиям налогоплательщиков. К числу таких мероприятий можно отнести судебное обжалование противоправных регистрационных действий по прежнему месту нахождения, активизация работы с правоохранительными органами по розыску руководителей организаций и возбуждению в отношении них уголовных дел, проведение разъяснительной работы с собственниками имущества, сдаваемого в аренду юридическими лицам. Целесообразно расширить полномочия регистрирующих (налоговых) органов по приостановлению правоспособности юридических лиц, расположенных не по адресу, указанному в учредительных документах, а также ужесточить ответственность за совершение правонарушений в сфере государственной регистрации и за сокрытие денежных средств либо имущества, за счет которых может производиться взыскание налогов; налогоплательщиков, не представляющих отчетность в налоговые органы, обычно такие плательщики не имеют имущества, у должностных лиц отсутствует концепция создания, существования и развития подобных организаций, а также уплата налогов.

По состоянию на 1 января 2011 г. в Республике Марий Эл не представляют отчетность 2,7 тыс. организаций (или 16 % от общего числа юридических лиц, состоящих на учете в Республике) с суммой задолженности почти 200 млн. руб. С октября 2010 г. налоговыми органами проводится работа по списанию задолженности, числящейся по состоянию на 1 января 2010 г. за организациями, отвечающими признакам недействующего юридического лица. Так, принято более 400 решений о списании задолженности на сумму почти 160 млн. руб., при этом в отношении всех организаций приняты решения о предстоящем исключении из единого государственного реестра юридических лиц.

Порядок списания задолженности распространяется на организации, которые одновременно:

- имеют задолженность на 1 января 2010 г. и на дату принятия решения о списании;
- не находятся в процедурах банкротства;
- не сдают отчетность в налоговые органы более года;
- по банковским счетам которых более года отсутствует осуществление операций либо отсутствуют банковские счета;
- в отношении которых судебным приставом вынесено постановление об окончании исполнительного производства в связи с невозможностью взыскания.

Значительно повысить эффективность урегулирования задолженности налогоплательщиков,

прекративших осуществление деятельности, позволит информационно-разъяснительная работа при постановке на налоговый учет, своевременное взаимодействие с органами внутренних дел по розыску руководителей и учредителей должников, а также ужесточение ответственности учредителей и руководителей за совершение правонарушений в сфере государственной регистрации. Изменения законодательства должны касаться:

- введения процедуры приостановления государственной регистрации при обнаружении признаков недостоверности представленных сведений;
- расширения перечня оснований для отказа в государственной регистрации в случаях указания в представленных документах недостоверных сведений;
- усиления административной и уголовной ответственности физических лиц - учредителей и руководителей юридического лица - за неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации.

Кроме того, с целью исключения возможности появления налогоплательщиков, имеющих задолженность и прекративших осуществление финансово-хозяйственной деятельности, считаем целесообразным законодательно лишить права учредителей и руководителей таких организаций занимать руководящие посты или выступать учредителями вновь созданных организаций до полного погашения задолженности.

К причинам образования задолженности 2-й группы плательщиков - физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, следует отнести организационно-правовые и морально-психологические.

Налоговая культура граждан в настоящее время еще не сформирована на должном уровне. Об этом свидетельствуют и статистические данные. Так, на 1 апреля 2011 г. задолженность указанной категории по налоговым платежам и пени составляет почти 175 млн. руб. При этом долги имеют 305 тыс. чел., или практически каждый второй гражданин (от общего числа физических лиц, состоящих на учете в Республике Марий Эл). В связи с изложенным важным направлением в работе налоговых органов является качественная информационно-разъяснительная деятельность.

Исчисление имущественных налогов производится налоговыми органами на основе информации, поступающей из органов учета и регистрации имущества и правообладателей имущества (Росреестр, БТИ, Минсельхоз, МЧС, МВД (ГИБДД), Росавиация, Росморречфлот, Ространс-

надзор, ФМС, ЗАГС), а также сведений нотариусов, сведений органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Зачастую сведения, представленные в налоговые органы, содержат ошибки и неточности, что, в свою очередь, ведет к некорректному исчислению налогов. Поэтому налоговым органам необходимо использовать свое право по привлечению к административной ответственности должностных лиц за непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (либо за представление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде).

Таким образом, эффективность администрирования имущественных налогов зависит от одновременного наличия следующих факторов:

1) полнота и достоверность сведений, представляемых налоговым органам;

2) обеспечение корректного и своевременного исчисления налогов, своевременного направления налоговых уведомлений;

3) качественная информационно-разъяснительная работа с налогоплательщиками для повышения налоговой культуры и грамотности, привлечение средств массовой информации с целью укрепления налоговой дисциплины, создание общественного резонанса и негативного мнения относительно должников, не исполняющих обязанность по уплате налогов;

4) своевременное применение мер судебного взыскания задолженности и повышение эффективности работы с судебными приставами.

С учетом вступивших в силу изменений налогового законодательства, касающихся установления минимально возможной суммы судебного взыскания с физических лиц в размере 1,5 тыс. руб., налоговым органам необходимо использовать и такие доступные и законные средства с целью своевременной уплаты налоговых платежей, в частности:

- сотрудничество с главами местных администраций в части понуждения граждан к уплате налогов и доставки уведомлений до каждого плательщика;

- налоговые “посты” и выезды в сельские поселения;

- направление информации о должниках и исполнительных листов по месту работы или получения иных доходов;

- совместные с судебными приставами рейды по месту жительства и осуществления деятельности должников.

С целью своевременного и добросовестного исполнения конституционной обязанности, снижения задолженности по налогам физических лиц считаем необходимым законодательное закрепление положения, касающегося обязательного предоставления справки об отсутствии задолженности по налоговым платежам в органы ГИБДД при проведении государственного технического осмотра транспортных средств, в органы Росреестра при осуществлении операций с недвижимым имуществом и т.д.

Рассмотрев вышеуказанные группы должников и проанализировав организацию работы налоговых органов по урегулированию задолженности, можно сделать вывод, что результативность применения механизма понуждения к исполнению обязанности по уплате налогов во многом зависит от активности государственных органов, слаженности работы всего государственного аппарата и ветвей власти в процессе установления условий возникновения и прекращения налоговой обязанности, а также своевременного и надлежащего контроля за фактическим исполнением принятых мер по реальному взысканию задолженности.

¹ Пронин С.Б., Пронин М.С. Тематический выпуск: Взыскание задолженностей по налогам с организаций // Горячая линия бухгалтера. 2006. □ 9.

² Там же.

³ Пасько О.Ф. Налоговый контроль в системе эффективного налогообложения // Налог. вестн. 2005. □ 6.

⁴ Письмо ФНС России от 15 сент. 2008 г. □ ММ-6-1/652@ “О направлении плана мероприятий по повышению эффективности взыскания задолженности по обязательным платежам”.

⁵ Мешков Р.А. О действенности механизма регулирования задолженности организаций // Все для бухгалтера. 2008. □ 11.

Поступила в редакцию 06.02.2011 г.