

БЕЗНАДЕЖНАЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПО НАЛОГАМ И СБОРАМ И ЕЕ СПИСАНИЕ*

В настоящее время вопросы возникновения задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации, ее состав и структура рассматриваются, как правило, с позиции возможностей взыскания недоимки и задолженности по налогам и сборам в принудительном порядке. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и налоговым законодательством, каждый обязан уплачивать законно установленные налоги и сборы. Вместе с тем, не все организации и физические лица готовы или имеют возможность исполнить свою конституционную обязанность, что приводит к возникновению недоимки и задолженности по пеням и штрафам безнадежных к взысканию. В ст. 59 Налогового кодекса Российской Федерации установлены случаи признания недоимки и задолженности по налогам и сборам, числящихся за отдельными налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами, безнадежными к взысканию и их списание. На практике имеют место иные случаи, и возникает проблема признания недоимки безнадежной к взысканию с ее последующим списанием. Рассматривается возможность списание недоимки у «работающих» организаций по их инициативе. Для решения данного вопроса необходимы изменения не только налогового, но и гражданского законодательства.

Ключевые слова: задолженность; недоимка; пеня; штраф; безнадежная задолженность; списание недоимки налоговыми органами.

G. P. Komarova

PhD in Economics, Professor,

Baikal State University of Economics and Law

UNCOLLECTIBLE TAXES AND LEVIES, AND DEBT AMORTIZATION

Currently, problems of incurrence of tax and levies debts in the Russian budget system, their components and structure are interesting mostly in the context of finding ways of enforced collection of debts and arrears in respect of taxes and levies. According to the Constitution of the Russian Federation and the tax legislation, everyone is obliged to pay legally established taxes and levies. However, not all legal entities and individuals are willing or able to perform this constitutional duty, which leads to incurrence of arrears and uncollectible penalty taxes and fines. Article 59 of the Tax Code describes cases of acknowledging uncollectible arrears and tax and levies debts of particular categories of taxpayers, levy payers and tax agents, and their amortization. But real practices witness other cases, not mentioned in the Code, which makes it difficult to acknowledge some arrears uncollectible and causes further problems with their amortization. The

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-80 «Уклонение от уплаты налогов в сфере индивидуального предпринимательства как экономический и социокультурный феномен: методы оценки и снижения» (соглашение № 14.В37.21.0703; номер регистрации в ФГНУ ЦИТиС 01201276875).

** The study was supported by The Ministry of education and science of Russian Federation, project 14.В37.21.0703 «Tax evasion in the field of individual entrepreneurship as an economic and socio-cultural phenomenon: methods of assessment and reduction».

author tries to find an opportunity for «working» entities to initiate amortization of an arrear, and suggests making amendments not only in the Tax Code, but also in the Civil Code.

Keywords: debt; arrear; penalty; fine; uncollectible debts; amortization of arrears by tax authorities.

Уплата налогов и сборов представляет собой главную конституционную обязанность лиц, выступающих в налоговых отношениях в качестве налогоплательщиков и плательщиков сборов. Данная обязанность заключается в уплате законно установленного, правильно исчисленного, в определенном размере, с соблюдением установленного порядка, в установленный срок налога или сбора, в соответствии с подп. 1, 3 п. 1 ст. 23 НК РФ. Вместе с тем, появление налогов и сборов привело к появлению лиц, не желающих их уплачивать, а также лиц, не имеющих возможностей их уплатить.

Понятия «налоговое обязательство», «обязанность по уплате налогов и сборов», «налоговая обязанность» рассматриваются как с правовой, так и с экономической точек зрения [1, с. 110]. Указанные понятия взаимосвязаны и взаимообусловлены. «Налоговое обязательство» включает в себя обязанность исчислять законно установленные налоги и сборы и составлять налоговую отчетность, а также обязанность уплатить налог в бюджетную систему. Любая из обязанностей отражает экономические отношения, связанные с формированием финансовых ресурсов государства. Налоги взимаются на основе государственного принуждения, исходя из этого, государство устанавливает правила этого принуждения в законах о налогах и сборах. При определении правил государство должно учитывать сбалансированность интересов налогоплательщика и государственной казны, фактическую способность налогоплательщика уплачивать налог [2, с. 138–139].

Таким образом, обязанность по уплате налогов и сборов представляет собой законно установленную государством необходимость для организаций и физических лиц перечислять принадлежащие им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежные средства в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Сумма налога (сбора) исчисляется в соответствии с законодательными актами. Такое определение полностью вытекает из сущности налога и подтверждает то, что данная обязанность не может быть не выполнена.

Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов представляет собой сложный процесс, поскольку исполнению предшествует постановка на учет в налоговом органе, ведение налогового учета, исчисление налоговой базы и определение суммы налога. Обязанность по уплате налогов и сборов, как отмечено ранее, возникает только после исчисления законно установленных налогов и сборов.

От своевременности и полноты исполнения обязанности по уплате налогов и сборов зависит выполнение бюджета по налоговым доходам.

В ст. 45 НК РФ установлено, что моментом исполнения налоговой обязанности считается момент предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога при наличии достаточного денежного остатка на счете, а при уплате налогов наличными денежными средствами — момент внесения денежной суммы в счет уплаты налога в банк или кассу органа местного самоуправления.

Норма НК РФ отвечает интересам налогоплательщика, поскольку все последствия, связанные с несвоевременным поступлением в бюджет налоговых платежей, государство берет на себя, предусматривая для этого специальную ответственность банков за неисполнение своих обязанностей. Однако на практи-

ке нормы НК РФ направлены на соблюдение интересов налоговых органов. Момент предъявления в банк платежного поручения не соответствует исполнению обязанности по уплате налога или сбора налогоплательщиком, так как данная информация будет получена налоговым органом в течение трех и более дней.

Уплата налога в безналичной форме производится путем подачи платежного поручения на перечисление суммы налога с банковского счета налогоплательщика в кредитную организацию, в которой открыт данный банковский счет. При этом порядок оформления налогоплательщиками платежных поручений на перечисление налоговых платежей устанавливается Банком России.

В наличной форме уплата налога может производиться посредством почтового перевода, через кассу сельского или поселкового органа местного самоуправления, или через иного сборщика налогов и сборов.

Наличная форма уплаты применима только физическими лицами. Данное ограничение затрудняет уплату налогов и сборов организациями, у которых нет счетов в банках (некоммерческие организации). К ним относятся, в частности: гаражные, жилищные, садоводческие кооперативы.

Добровольная форма уплаты налогов, как основополагающий принцип налогообложения, предполагает согласие граждан на налоговое изъятие, поскольку оно осуществляется в общих интересах. Порядок добровольного исполнения налогового обязательства состоит в том, что организация самостоятельно: ведет учет своих доходов, расходов и объектов налогообложения; исчисляет сумму налога; заблаговременно представляет платежное поручение на перечисление суммы налога в бюджет со своего банковского счета в кредитную организацию; представляет в налоговые органы налоговые декларации по каждому налогу, подлежащему уплате, и бухгалтерскую отчетность; хранит в течение четырех лет данные бухгалтерского и налогового учета и отчетности.

Вместе с тем, имеет место неисполнение обязанности по уплате налогов и сборов, о чем свидетельствуют данные, представленные в табл. 1.

Таблица 1

Налоговая задолженность по РФ в 2010–2012 гг., млн р.

Показатель	2010	2011	2012
Налоговые доходы	7 659 534,7	9 719 594,2	10 954 009,9
Налоговая задолженность	1 100 042,8	1 004 726,2	1 047 557,8
Задолженность по налогам и сборам	704 529,6	675 308,3	728 164,8
Задолженность по пеням и штрафам	395 513,3	329 418	319 392,9
Возможная к взысканию задолженность	1 078 791,3	968 106,7	1 038 560,7
Невозможная к взысканию задолженность	24 335	38 044,1	12 981,6
Отношение суммы налоговой задолженности к сумме налоговых доходов, %	14,36	10,33	9,56
Отношение суммы задолженности по налогам и сборам к сумме налоговой задолженности, %	64,04	67,21	69,51
Отношение суммы задолженности по пеням и штрафам к сумме налоговой задолженности, %	35,95	32,78	30,48
Отношение суммы возможной к взысканию задолженности к сумме налоговой задолженности, %	98	96,35	99,14
Отношение суммы невозможной к взысканию задолженности к сумме налоговой задолженности, %	2,01	3,64	0,86

Составлено по: URL: http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat/print/.

Невозможная к взысканию задолженность в 2012 г. составляла 12 981,6 млн р. Сумма значительно снизилась по сравнению с 2011 г., в том числе и за счет списания безнадежной задолженности.

К налогоплательщику, не исполнившему свою обязанность по уплате налогов и сборов в установленные законом сроки, могут быть применены методы принудительного исполнения обязанности.

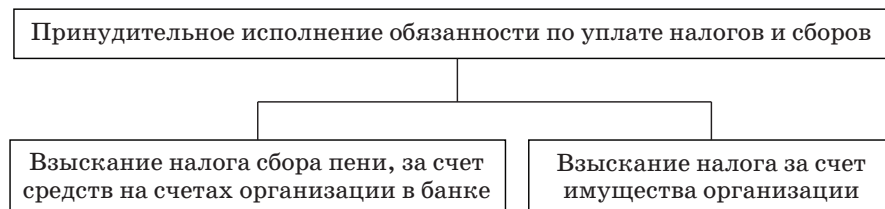
Принудительное исполнение обязанности представляет насильственное изъятие части собственности налогоплательщика в размере суммы недоимки и сумм пени, призванных компенсировать потери бюджета, связанные с несвоевременной уплатой налога. Основаниями применения механизма принудительного исполнения налоговой обязанности являются: неуплата налога в установленный срок; неполная уплата налога в установленный срок.

В России контроль соблюдения сроков уплаты налогов в бюджетную систему возложен на федеральный исполнительный орган, уполномоченный в области контроля и надзора за налогами и сборами, и его территориальные подразделения, т. е. на Федеральную налоговую службу России и территориальные налоговые органы.

В экономической литературе и отчетности налоговых органов приводится не только недоимка, но и задолженность по налогам и сборам. Следует рассмотреть различия этих двух понятий. В отличие от недоимки задолженность отражает сумму налога и сбора, неуплаченного в бюджетную систему в сроки, установленные налоговым законодательством, без учета их изменений. Задолженность по налогам и сборам включает кроме недоимки реструктуризированную задолженность, приостановленные платежи и суммы налогов, по которым изменен срок уплаты.

Именно налоговые органы обязаны обеспечивать полное поступление налогов и сборов в бюджеты всех уровней. Методы погашения недоимки можно разделить на добровольно-принудительные и принудительные.

Добровольно-принудительный метод заключается в том, что действия налогоплательщика, направленные на погашение недоимки, осуществляются под контролем. Налогоплательщику направляется требование на уплату налогов и сборов. Если требования налогового органа не выполнены, то применяются методы принудительного исполнения обязательства по налогам и сборам.



*Принудительное исполнение обязанности
по уплате налогов и сборов организациями*

Таким образом, видим, что налоговый орган применяет, в первую очередь, метод принудительного взыскания в виде списания денежных средств.

Как отмечено ранее, метод принудительного взыскания задолженности по налогам и сборам применяется только после неисполнения требования на погашение недоимки, т. е. налогоплательщика (налогового агента) налоговые органы предупреждают о последствиях неисполнения обязанности по уплате налогов и сборов и предоставляют срок для уплаты.

Вместе с тем, меры, применяемые налоговыми органами по обеспечению полноты поступления в бюджетную систему РФ налогов и сборов, не всегда эффективны, поэтому часть задолженности признается нереальной к взысканию и списывается (табл. 2).

Динамика состава и структуры списанной налоговой задолженности по РФ в 2011–2012 гг.

Списано	2011		2012	
	млн р.	%	млн р.	%
Задолженность организаций, ликвидированных в соответствии с законодательством РФ	109 660,6	45,75	133 872,6	60,01
Задолженность индивидуальных предпринимателей, признанных банкротами	5 302,1	2,21	6 675,7	2,99
Задолженность умерших или объявленных умершими физических лиц	649,6	0,27	954,9	0,42
Задолженности в случаях принятия судом акты, в соответствии с которыми налоговый орган утрачивает возможность взыскания	44 966,2	18,76	51 888,8	23,28
Задолженности по «зависшим» платежам	1 327,3	0,55	143	0,02
Организации, отвечающие признакам недействующего юридического лица	77 747,6	32,44	29 287,4	13,14
Общая задолженность по основным видам списания	239 653,7	100,00	222 822,6	100,00

Составлено по: URL: http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat/print/.

Из приведенных в табл. 2 данных видим, что бюджет недополучил в 2011 г. 239 653,7 млн р., а в 2012 г. — 222 822,6 млн р. При этом списана задолженность не только ликвидированных организаций и индивидуальных предпринимателей, признанных банкротами, умерших физических лиц, но и задолженность по налогам, сборам, по которым налоговый орган утратил возможность взыскания, в 2012 г. — 51 888,8 млн р. или 23,28 % от общей суммы нереальной к взысканию задолженности. Доходы областного бюджета Иркутской области в 2012 г. предусмотрены законом в сумме 95 699 млн р., что в 2,3 раза меньше суммы списанной задолженности.

Российские налоговые органы достигли определенных успехов в выполнении своих функций, но некоторые вопросы по обеспечению полноты поступления налогов и сборов в бюджетную систему РФ необходимо исследовать для устранения имеющихся недостатков. В составе списанной безнадежной задолженности указана задолженность, по которой налоговый орган утратил право принудительного взыскания и задолженность организаций, отвечающих признакам недействующего лица, составляющая более 36 % от списанной безнадежной задолженности в 2012 г. Налоговым органам необходимо усилить работу по данным видам недоимки и задолженности по налогам и сборам.

Перспективы развития налоговой системы и налоговых органов в РФ рассмотрены в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 г. Помимо решения задач в области бюджетного планирования Основные направления налоговой политики позволяют экономическим агентам определить свои бизнес-ориентиры, с учетом планируемых изменений в налоговой сфере на трехлетний период, что предопределяет стабильность и определенность условий ведения экономической деятельности на территории Российской Федерации. Несмотря на то, что Основные направления налоговой политики не являются нормативным правовым актом, этот документ представляет собой базу для подготовки федеральными органами исполнительной власти изменений в законодательство о налогах и сборах, соответствующих предусмотренным в нем положениям, и внесения их на рассмотрение в Правительство Российской Федерации. Такой порядок повышает прозрачность и предсказуемость налоговой политики, что

имеет ключевое значение для инвесторов, принимающих долгосрочные инвестиционные решения.

В трехлетней перспективе 2014–2016 гг. приоритеты Правительства Российской Федерации в области налоговой политики остаются такими же, как и ранее — создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективах. Основными целями налоговой политики продолжают оставаться поддержка инвестиций, развитие человеческого капитала, повышение предпринимательской активности. Налоговая система Российской Федерации должна сохранить свою конкурентоспособность по сравнению с налоговыми системами государств, ведущих на мировом рынке борьбу за привлечение инвестиций, а процедуры налогового администрирования должны стать максимально комфортными для добросовестных налогоплательщиков.

Вместе с тем, одной из основных государственных услуг налоговых органов остается контроль полноты и своевременности поступлений в бюджетную систему налогов и сборов. Для осуществления данной услуги приняты изменения в налоговое законодательство, включая увеличение полномочий налоговых органов при проведении налоговых проверок и иных контрольных мероприятий. Одним из таких изменений является досудебное урегулирование всех налоговых споров с 1 января 2014 г., увеличение сроков на предоставление возражений по результатам налоговых проверок и сроков вступления в силу решений налоговых органов по выездным налоговым проверкам. Но данные изменения не урегулируют вопросы, возникающие по созданию организаций-«однодневок», «самоликвидирующихся» организации. Для решения данных вопросов необходимы изменения в законодательные акты, регулирующие государственную регистрацию и ликвидацию юридических лиц, административную и уголовную ответственность учредителей подобных юридических лиц.

Список использованной литературы

1. Брызгалин А. В. Штрафы, недоимки, порядок исчисления и взыскания / А. В. Брызгалин. — М. : ПРИОР, 1997. — 160 с.
2. Кучеров И. И. Налоги и криминал / И. И. Кучеров. — М. : ЮрИнфоР, 2011. — 360 с.

References

1. Bryzgalin A. V. *Shtrafy, nedoimki, poryadok ischisleniya i vzyiskaniya* [Fines, arrears, their calculation and collection]. Moscow, PRIOR Publ., 1997. 160 p.
2. Kuchеров I. I. *Nalogi i kriminal* [Taxes and Criminality]. Moscow, YurInfoR Publ., 2011. 360 p.

Информация об авторе

Комарова Галина Петровна — кандидат экономических наук, профессор, заведующая кафедрой налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: komarova@isea.ru.

Author

Komarova Galina Petrovna — PhD in Economics, Professor, Chairholder, Dept of Taxes and Customs Regulations, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: komarova@isea.ru.