Бондарь Ольга Александровна –начальник отдела Межрайонной ИФНС России № 3 по Забайкальскому краю (г. Чита). E-mail: K0rica@bk.ru

O.A. Bondar’

**Joint debts on the tax obligations: the prerequisite of appearance and the problems of its decrease**

Joint tax debts into the budgets of all levels are examined. The dynamics of the accumulation of tax debts on all kinds of economic activity is revealed. The forms, methods and the instruments of the mechanism of regulating tax debts are determined.

**Keywords**: joint tax debts, regulating tax debts, debts on the tax obligations on all kinds of economic activity, the specific weight of tax debts with respect to VVP and VRP, form, methods and the instruments of the mechanism of regulating tax debts.

**Совокупная задолженность по налоговым обязательствам: предпосылки возникновения и проблемы ее снижения**

Рассматривается совокупная налоговая задолженность в бюджеты всех уровней. Раскрывается динамика накопления налоговой задолженности по видам экономической деятельности. Определяются формы, методы и инструменты механизма урегулирования налоговой задолженности.

**Ключевые слова:** совокупная налоговая задолженность, урегулирование налоговой задолженности, задолженность по налоговым обязательствам по видам экономической деятельности, удельный вес налоговой задолженности по отношению к ВВП (валовой внутренний продукт) и ВРП (валовой региональный продукт, формы, методы и инструменты механизма урегулирования налоговой задолженности.

Налоговая задолженность является одним из стабилизирующих социально-экономических факторов, растущее из года в год ее абсолютное значение продолжает оставаться серьезной проблемой, ограничивающей объем финансовых ресурсов Забайкальского края и страны в целом и возможности решения социальных программ.

Налоговая задолженность является суммой налоговых обязательств, подлежит погашению в определенный срок, включает в себя несвоевременно уплаченный налог, предусмотренный законодательством, начисленные пени и штрафы и рассматривается как совокупная задолженность. Совокупная задолженность по налоговым обязательствам в бюджеты всех уровней

(бюджетная система, внебюджетные фонды) состоит из урегулированной задолженности и неурегулированной задолженности.

Урегулированная задолженность состоит из рестуктурируемой суммы задолженности; суммы отсроченной или рассроченной суммы задолженности на основании решения арбитражного суда или вышестоящего налогового органа; суммы задолженности, приостановленной, в связи с вынесением судебного акта о приостановлении решения налогового органа о взыскании задолженности или в связи с вынесением решения вышестоящего налогового органа о приостановлении акта или действия налогового орган; суммы задолженности, входящей в реестр требований кредиторов после инициирования процедуры банкротства; суммы задолженности, взыскиваемой судебными приставами.

Неурегулированная задолженность состоит из задолженности невозможной к взысканию, в связи с пропущенным сроком, и задолженности, возможной к взысканию, выражающейся в ранее раскрываемом понятии «недоимка». Раскрывая структуру налоговой задолженности – урегулированной и не урегулированной задолженностями, – необходимо отметить, что неурегулированная задолженность требует своевременного применения мер бесспорного взыскания (и в судебном порядке по мере выявления), что свидетельствует, в свою очередь, о выжидании перехода одного периода к другому так называемой недоимки, способствующей нанесению экономического ущерба государству, в то время как урегулированная задолженность требует постоянного контроля за исполнением отсроченных и приостановленных сумм задолженностей к взысканию.

Совокупная налоговая задолженность возникла одновременно с формированием современной налоговой системы. Несмотря на принимаемые меры по снижению задолженности, совокупная задолженность по налоговым обязательствам по России (по состоянию на 1 января 2010 года) составляет 1 333 млрд. руб., в том числе задолженность по налоговым обязательствам в консолидированный бюджет достигла 559 млрд. руб. В сравнении с 2005 годом, задолженность в консолидированный бюджет снизилась на 37,3% или почти на 333 млрд. руб.

По отношению к валовому внутреннему продукту Российской Федерации по итогам на начало отчетного периода (с 2005 г. по 2009 г.) удельный вес задолженности по налогам и сборам в консолидированный бюджет, в среднем, составляет 2,4% (таблица 1).

*Таблица 1*

**Удельный вес задолженности по налогам и сборам в консолидированный бюджет России по отношению к валовому внутреннему продукту России**

| Показатели | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| Валовой внутренний продукт (ВВП) Российской Федерации по текущим ценам, в млрд. руб. | 21609,8 | 26917,2 | 33247,5 | 41428,6 | 39100,7 |
| Задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет (КБ) Российской Федерации, в млрд. руб. | 892 | 754,2 | 757,4 | 574,9 | 559,1 |
| Удельный вес налоговой задолженности по отношению к ВВП РФ, в % | **4,1** | **2,8** | **2,3** | **1,4** | **1,4** |

*Источники: статистическая отчетность по форме 4-НМ ФНС России и данные Росстата [1].*

В результате ежегодного снижения налоговой задолженности и увеличения ВВП России удельный вес значительно уменьшился в 2008 и 2009 гг. по отношению к предыдущим годам. Данные факты позволяют определить незначительные масштабы налоговой задолженности в консолидированный бюджет.

Забайкальский край относится к природному и экономическому региону Российской Федерации, развитие которого определяется разнообразным природно-ресурсным потенциалом [2].

В последние годы в экономическом развитии Забайкальского края прослеживается положительная динамика по показателям валового регионального продукта (далее – ВРП). Абсолютный размер ВРП является объективным показателем вклада края в экономику страны, поскольку суммарный ВРП всех регионов составляет около 90% валового внутреннего продукта России.

В 2008 году объем ВРП края составил 141 млрд. рублей, что на 21% выше уровня предыдущего года и на 57% выше уровня 2004 года. Согласно структуре валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности, транспорт и связь, оптовая и розничная торговля занимают ведущее место в развитии Забайкальского края.

От эффективности хозяйственной деятельности предприятий в крае зависит объем ВРП. Общепринятым показателем в налоговой нагрузке является доля валового регионального продукта, поступающего в бюджетную систему. Собираемость налогов и сборов характеризует эффективность механизма налоговой системы на региональную экономику и формирование финансовых ресурсов края.

В сравнении с российскими показателями, удельный вес налоговой задолженности в консолидированный бюджет Забайкальского края (по отношению к валовому региональному продукту края) значительно выше, то есть по итогам 2008 года удельный вес налоговой задолженности к ВРП составил 16,7%, а по российским показателям (в аналогичный период) по отношению к ВВП доля составляет 1,4%.

В анализируемый период (с 2006 г. по 2009 г.) удельный вес задолженности по налогам и сборам в консолидированный бюджет

Забайкальского края снизился с 25,5% до 16,7% за счет увеличения налоговых поступлений и, соответственно, от эффективности хозяйственной деятельности (таблица 2).

*Таблица 2*

**Удельный вес задолженности по налогам и сборам в консолидированный бюджет Забайкальского края по отношению к ВРП края**

| Показатели | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|
| Валовой региональный продукт (ВРП) Забайкальского края по текущим ценам, в млрд. руб. | 90,7 | 110,8 | 140,9 |
| Задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет (КБ) в Забайкальском крае, в млрд. руб. | 23,1 | 22,8 | 23,5 |
| Удельный вес налоговой задолженности по отношению к ВРП Забайкальского края, в % | **25,5** | **20,6** | **16,7** |

*Источники: статистическая отчетность по форме 4-НМ УФНС России по Забайкальскому краю и данные Росстата [1].*

Систематический рост задолженности по налоговым обязательствам остается важной проблемой выявления предпосылок возникновения задолженности и, соответственно, организации эффективных способов ее снижения. Урегулирование налоговой задолженности имеет большое значение для развития края. Рост задолженности по налогам ограничивают возможности правительства края в финансировании инвестиционных и социальных проектов.

Из данных статистической отчетности по форме 4-НОМ (по состоянию на 01.01.2010 г.) краевые показатели значительно отличаются от российских. В структуре налоговой задолженности на 1 января 2010 года по Забайкальскому краю наибольший удельный вес занимают обрабатывающие производства – 49459 млн. руб. (91%), согласно российским показателям, данный сектор составляет только 20%. Доля сектора обработки древесины из обрабатывающих производств составляет 99%. По другим видам деятельности наибольший прирост задолженности по налоговым обязательствам не превышает и 2 млн. руб. (3% от общей суммы задолженности по налогам) [3].

При оценке динамики роста налоговой задолженности по отдельным видам деятельности наибольший процент прироста задолженности по налогам достигнуто в результате деятельности обработки древесины одного из вида экономической деятельности обрабатывающие производства от 40 850 млн. руб. на 01.01.2007 г. до 49 459 млн. руб. Прогресс финансового кризиса в стране в 2009 году не обошел стороной и Забайкальский край, в результате этого строительные компании приостановили свою деятельность, в виду ограничения в представлении кредитования банками, соответственно,

налоговые поступления в бюджеты ограничились. Задолженность в 2009 году по налогам увеличилась на 80% (в сравнении с 2006 г.). Так же влияние финансового кризиса сказалось на оптовую и розничную торговли, в результате чего совокупная налоговая задолженность увеличилась в 2 раза [3].

Задолженность по налогам ежегодно увеличивается по результатам выездных налоговых проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по заготовке, переработке, реализации и экспорту древесины. Соответственно, сектор деятельности по обработке древесины является теневым производством, который накапливает скрытую задолженность по налогам. Скрытая задолженность возникает в случае ее неотражения в налоговой отчетности и неуплаты налогоплательщиком налогов.

В структуре обрабатывающих производств наиболее развитыми видами деятельности в Забайкальском крае являются: пищевая промышленность, производство строительных материалов, металлургическое производство и машиностроение. От общей суммы задолженности по налоговым обязательствам, возникшей в Забайкальском крае, в среднем, на 90% не исполняются обязательства от деятельности деревообрабатывающей промышленности. В данном виде экономической деятельности сложилась система поощрения и сокрытия нелегального оборота древесины.

Законы, систематически принимаемые субъектом Федерации, вынуждены ужесточать порядок организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины и устанавливать правила приема, учета, хранения, транспортировки и отчуждения древесины на территории Забайкальского края, позволяющие контролировать законность происхождения сдаваемых на пункты приема, хранения и отгрузки древесных ресурсов. Это продиктовано сложившейся в регионе чрезвычайной ситуацией по теневому обороту древесины, срубленной в лесах Забайкальского края без оформления разрешительной лесозаготовительной документации и массово поставляемой на экспорт в сопредельное государство – Китайскую Народную Республику [4].

Организация применения мер по урегулированию по отношению к выявленной скрытой задолженности по налоговым обязательствам в результате деятельности деревообрабатывающей промышленности чаще всего заканчивается инициированием процедур банкротства и признанием данной задолженности безнадежной к взысканию, что влечет к недопоступлениям в консолидированный бюджет Забайкальского края.

Для Забайкальского края, как и для России в целом, в составе совокупной задолженности перед бюджетами и внебюджетными фондами доминирует неурегулированная задолженность по начисленным пеням и штрафам. Превышение неурегулированной задолженности по пеням и штрафам над недоимкой по налоговым платежам к 01.01.2010 г. составляет 13%, хотя, по состоянию на 01.01.2007 г., недоимка по налоговым платежам превысила на 7%.

*Таблица 3*

**Задолженность по налогам и сборам, а также начисленным пеням и штрафам без страховых взносов по Забайкальскому краю, в млн. руб.**

| | **На 01.01.07** | **На 01.01.08** | **На 01.01.09** | **На 01.01.10** |
|---|---|---|---|---|
| Задолженность, всего | 44 800 | 46 665 | 50 359 | 54 716 |
| В том числе | | | | |
| Недоимка – неурегулированная сумма налога | 22 029 | 21 904 | 22 434 | 22 790 |
| Неурегулированная сумма пени и штрафов | 20 424 | 22 687 | 25 615 | 28 800 |
| Урегулированная задолженность | 2 348 | 2 074 | 2 311 | 3 125 |

*Источники: статистическая отчетность по форме 4-НМ УФНС России по Забайкальскому краю.*

Это означает, что происходит увеличение абсолютной суммы неурегулированной задолженности по начисленным пеням и штрафам, главным образом, в связи с затруднением применения мер взыскания задолженности и инициирования процедур банкротства в отношении отсутствующих должников и непризнанием задолженности как безнадежной к взысканию.

Доля урегулированной задолженности от общей суммы совокупной задолженности по налоговым обязательствам в исследуемый четырехлетний период систематически составляет 5%. Совокупная величина недоимки по налоговым платежам характеризуется относительной стабильностью на протяжении 2006 – 2009 гг., и ее величина остается на уровне 22000 млн. руб. Это свидетельствует о том, что, в связи с ростом совокупной задолженности по налоговым обязательствам в бюджеты всех уровней по Забайкальскому краю, от налоговых органов требуют оперативного реагирования на возникновение задолженности и реализации механизма урегулирования задолженности (таблица 3).

Приведенные данные о росте задолженности по Забайкальскому краю свидетельствуют о том, что существующий организационно-экономический механизм урегулирования совокупной задолженности по налоговым обязательствам недостаточно эффективен. Механизм урегулирования совокупной налоговой задолженности включает в себя методы урегулирования и инструменты, с помощью которых осуществляются действия методов. Методы и инструменты снижения налоговой задолженности автором систематизированы в таблице 4, где действия налоговых органов по снижению налоговой задолженности можно разделить на следующие формы:

- уведомительная форма (предъявление требований об уплате налогов, пеней и штрафов, зачет в погашение недоимки за счет переплаты);

- принудительная форма (взыскание за счет денежных средств, за счет имущества, инициирование процедуры банкротства);

- обеспечительная форма (приостановление операций по счетам, арест имущества, залог и поручительство);

- добровольная форма (изменение срока уплаты налогов, пеней и штрафов).

*Таблица 4*

**Методы и инструменты снижения налоговой задолженности**

| Методы | Инструменты |
|---|---|
| Предъявление выявленной налоговой задолженности с установленным сроком уплаты | Требование об уплате налогов, пеней и штрафов |
| Взыскание налога, сбора, а также пеней, штрафа за счет денежных средств на счетах налогоплательщика | Решение о взыскании налогов, пеней и штрафов, инкассовые поручения |
| Приостановление операций по счетам в банке для обеспечения исполнения решения о взыскании налога, сбора, пеней и (или) штрафа | Решение о приостановлении операций налогоплательщика-организации по его счетам в банке |
| Арест имущества в качестве способа обеспечения исполнения решения о взыскании налогов, пеней и штрафов | Постановление об аресте имущества с санкции прокурора |
| Взыскание налогов, пеней и штрафов за счет иного имущества налогоплательщика | Постановление о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика |
| Изменение срока уплаты налогов, пеней и штрафов путем переноса установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний срок | Предоставление отсрочки, рассрочки, налогового инвестиционного кредита, реструктуризации |
| Зачет излишне уплаченной суммы налога, пени или штрафа в счет предстоящих платежей налогоплательщика по этому или иным налогам или погашения недоимки по иным налогам, задолженности по пеням и штрафам за налоговые правонарушения | Решение о зачете суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей или налоговой задолженности (решение принимается на любой стадии взыскания) |
| Обеспечение обязанности исполнения в полном объеме налогов, пеней и штрафов путем применения залога и поручительства | Договор на залог или поручительство |
| Передача материалов в Арбитражный суд на инициирование процедуры банкротства | Решение о подаче искового заявления в суд на инициирование процедуры банкротства |

В результате применения комплекса методов и инструментов по принудительному взысканию задолженности за период 2006 – 2009 гг. в бюджеты всех уровней по Забайкальскому краю поступило свыше 7362 млн. руб. При этом:

- погашено должниками по предъявленным требованиям налоговых органов об уплате налогов и сборов, а также начисленных пеней и штрафов 4222 млн. рублей;

- взыскано со счетов налогоплательщиков в бесспорном порядке путем выставления инкассовых поручений 1867 млн. рублей.

Около 14% средств (1078 млн. рублей) поступило по результатам мер, принятых службами судебных приставов по Забайкальскому краю. В результате изъятия судебными приставами наличных денежных средств и перечисления через депозитный счет Служб судебных приставов погашена задолженность по налогам и сборам, а также начисленным пеням и штрафам в сумме 586 млн. рублей. Суммы, поступившие от должников после получения от служб судебных приставов постановлений о возбуждении исполнительного производства, составили в 2008 году 492 млн. рублей.

По результатам работы арбитражных управляющих. в ходе реализации процедур банкротства предприятий и индивидуальных предпринимателей поступило в доход бюджетов всех уровней 51 млн. руб., что составляет 1% [5].

В последние годы федеральными властями уделяется внимание вопросам повышения качества налогового администрирования в рамках системы урегулирования налоговой задолженности, и реализуются методы и инструменты снижения уровня налоговой задолженности. Но проблема по-прежнему остается важной по количественным и качественным параметрам.

На сегодняшний день глава 9 Налогового кодекса «Изменение срока уплаты налога, сбора и пени» недействующая, поскольку отсутствует механизм оценки тех условий предоставления отсрочек и рассрочек, которые прописаны в законе. В качестве антикризисной меры можно было бы ввести более гибкую систему предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов, поскольку действующий порядок не позволяет реально воспользоваться этой законодательно установленной возможностью [6].

Федеральным законом от 27.07.2010 года №229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса…» внесены изменения в статьи 61 – 64 НК, что позволяет налогоплательщикам подавать заявление на изменение срока уплаты налога, пени и штрафа без обязательного договора залога или поручительства. В новом законе введен конкретный перечень документов, которые налогоплательщик должен представить для получения отсрочки, рассрочки.

По словам Н.Ю. Орлова, перечень становится огромным, а для небольших предприятий – просто неподъемным. Но самое главное, что представление всего этого пакета получения, в конечном счете, отсрочки или рассрочки вовсе не гарантирует: предоставление отсрочек или рассрочек – это право налоговых органов, но не их обязанность [7].

Для развития налоговых отношений механизм изменения срока уплаты налогов необходимо сделать более доступным, что предоставило бы регулярное внесение платежей согласно графикам, уплата процентов за

пользование бюджетными средствами и, соответственно, сохранение деятельности предприятия.

Причины неуплаты налогов налогоплательщиками различны. Не всегда это только нежелание. Из-за временных финансовых затруднений в число должников могут попасть и добросовестные налогоплательщики, что особенно актуально в настоящее время. Согласно ст. 64 Налогового кодекса, проценты за пользование бюджетными средствами на сумму задолженности начисляются, исходя из ставки, равной одной второй ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действовавшей за период отсрочки или рассрочки.

Рассрочка платежа до 100000 рублей с оплатой процентов равной одной третьей ставки рефинансирования Центробанка и предоставлением графика на трехмесячный, шестимесячный сроки, на сумму платежа от 100000 рублей до 3000000 рублей с графиком уплаты до одного года – это стимулирующий вариант для снижения налоговой задолженности. При этом. решения о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога принимались бы тем налоговым органом, где состоит на учете налогоплательщик, по согласованию с финансовыми органами для осуществления контроля исполнения принятых решений.

Для представителей малого и среднего бизнеса, оказавшихся в сложной финансовой ситуации, отсрочка или рассрочка при условии представления упрощенного пакета документов, подтверждающего временные финансовые трудности, особенно если размер долга не является критическим, является реальной возможностью в развитии хозяйственной деятельности. При этом, государство ничем не рискует, поскольку всегда есть возможность взыскать налоговую задолженность в принудительном порядке.

Согласно ст. 78 Налогового кодекса налоговый орган зачет излишне уплаченных сумм вправе производить только в уплату одного вида налогов, например, зачеты только между федеральными налогами, хотя доля регионального и местного бюджетов входит в федеральные налоги. Проведение зачетов между разными видами налогов позволит урегулировать уровень задолженности, например, с подтвержденного к возмещению НДС (100% Федеральный бюджет, федеральный налог) в уплату налога на прибыль областного бюджета (100% региональный бюджет, федеральный налог) или налог на имущество (100% региональный бюджет, региональный налог), в уплату налога на доходы с физических лиц (40% региональный бюджет и 60% местный бюджет, федеральный налог) или земельного налога (100% местный бюджет, местный налог).

Инструменты обеспечительной формы – залог и поручительство – фактически не применяются, хотя их применение в налоговых отношениях могут предоставить дополнительные гарантии исполнения налоговых обязанностей. В связи с недостаточно четкой законодательной проработкой процедуры применения в налоговой сфере положений гражданского законодательства о залоге и поручительстве, а также полным отсутствием

опыта их применения создаются дополнительные риски для сторон залогового либо поручительского договора [8]. Также Налоговый кодекс позволяет использовать договора залога и поручительства только при разрешении налогового органа об изменении срока уплаты налога. Залог имущества и поручительство, по мнению автора, стоит рассматривать не как обязательный элемент в применении изменения сроков уплаты налогов, то есть отсрочки, рассрочки, а как самостоятельный метод урегулирования налоговой задолженности.

Налогоплательщик, используя свое право в исполнении обязательств по уплате налоговых платежей (и не только по графику), согласно принятого решения о рассрочке или отсрочке и по текущим платежам без изменения срока уплаты налога за счет имущества в залог или поручительства, положительно повлияет на налоговые отношения, направленные на исполнение налоговых обязанностей, и снижение уровня совокупной налоговой задолженности.

### *Литература и источники:*


*1. Российский статистический ежегодник. 2009. Стат.сб. // Росстат. –М., 2009.*

*2. Инвестиционный справочник. Забайкальский край. URL: http://invest.bujet.ru/article/52810.php. (дата обращения 04.12.2008).*

*3. Отчеты о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности (форма 4-НОМ) по Забайкальскому краю. URL: http://www.r75.nalog.ru/index.php?topic=4nom75. (дата обращения 22.01.2010).*

*4. Обзор судебной практики по гражданским делам за второе полугодие 2008 года, утвержден президиумом Читинского областного суда 12 февраля 2009 года. URL: http://oblsud.cht.sudrf.ru/modules.php? name=docum_sud&id=13. (дата обращения 12.03.2010).*

*5. Отчеты о результатах работы по взысканию задолженности по налоговым платежам по Забайкальскому краю по форме 4-ОР. Статистическая налоговая отчетность УФНС России по Забайкальскому краю.*

*6. Артемьева, А. Н. Имущественные налоги: взыскание по принципу экономии // Налоговая политика и практика. – 2010. – № 6.*

*7. Хорошавкина, А. В. Интервью с М. Ю. Орловым (председателем Экспертного совета Комитета по бюджету и налогам Государственной думы). Ростки налоговых поправок: что посеяли законодатели // Главная книга. – 2010. – № 7.*

*8. Верстова, М. Е. Основные пути и перспективы совершенствования способов обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов в современной России // Законодательство и экономика. – 2008. – № 3.*