



“

«Мы переходим на новый этап, когда работа с долгом становится адресной и предсказуемой как для налогового органа, так и для должника»



Заместитель руководителя ФНС России **Константин Николаевич Чекмышев** координирует работу Управления досудебного урегулирования налоговых споров, Управления по работе с задолженностью и Управления обеспечения процедур банкротства. Можно с уверенностью сказать, что это самые болезненные для налогоплательщиков направления, а потому и самые интересные. Именно к нему редакция журнала «Налоговая политика и практика» обратилась, чтобы узнать, что нового происходит в данной сфере?

Константин Николаевич, многие считают, что налоговый инспектор в основном занимается тем, что взыскивает долги с налогоплательщиков. Это, наверное, один из самых распространенных штампов. Насколько актуально данное направление деятельности налоговых органов сегодня?

Спасибо за вопрос. Нам почаще нужно вспоминать, особенно в преддверии профессионального праздника, что налоговый инспектор не только взыскивает, но и отдает! Он отдает все свои навыки, умения и силы для решения ответственной и одной из самых нужных для государства задач. Именно благодаря налоговикам обеспечивается стабильность формирования бюджета как экономической основы нашего государства, источника средств для реализации национальных проектов и осуществления социальных выплат, поддержки экономики в целом и отдельных отраслей бизнеса в кризисных ситуациях. Федеральная налоговая служба — одно из ключевых звеньев системы государственного управления, связывающее государство и граждан. Поэтому, пользуясь случаем, *поздравляю всех сотрудников налоговых органов с 30-летием Службы! Желаю успехов в профессиональной деятельности, достижения основного результата ежедневной настойчивой работы — наполнения бюджетов всех уровней. И конечно, искренне желаю самого актуального сейчас блага — здоровья, а также мира и счастья для вас и ваших близких!*

Что касается ответа на вопрос, то он положительный. Конечно же, работа с долгом — важный сегмент ответственности налоговиков. Ведь, не взыскивая долги, мы не сможем рассчитывать на то, что кто-то вообще будет платить налоги.

Предваряя остальные вопросы, хочу сразу сказать об особенностях работы с долгом в этом году, которые обусловлены теми мерами поддержки, в том числе в виде самоограничений государственных полномочий, которые были реализованы Правительством РФ и по его поручению налоговыми органами в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Поэтому периоды ДО и ПОСЛЕ нужно оценивать по-разному. Например, ранее нами планомерно реализовывалась концепция повышения эффективности управления долгом, стоящая на трех китах: автоматизации рутинных процессов, проектной работе с проблемным долгом и повышении сервисности для налогоплательщиков. И она давала и продолжает давать очень серьезные результаты.

Какие это результаты?

Процент несвоевременно уплаченных гражданами и бизнесом налогов за 2018—2019 гг. снизился в 3 раза. Впервые начала уменьшаться абсолютная сумма задолженности, и это в условиях постоянного роста базиса для ее образования — общего размера обязательств по уплате налогов и страховых взносов. Например, по итогам 2019 года при общем росте поступлений в консолидированный бюджет она сократилась на 6,2 %, или на 120 млрд руб.

Ситуацию с долгом отражает международный индекс DTI (от англ. debt-to-income — отношение долга к поступлениям). Сегодня он самый низкий за всю историю наблюдений — чуть более 6 %. Для лучшего понимания, как работает этот индекс: если бы DTI находился на уровне двухлетней давности (9,2 %), то сумма долга была бы почти на 900 млрд руб. больше.

Кроме того, по итогам 2019 года мы впервые не зафиксировали увеличения долга по имущественным налогам граждан. Налоги не уплачивали вовремя минимум россиян (в большинстве регионов — не более 1—5 %).

Такие показатели были достигнуты именно благодаря мерам взыскания?

Нет. Во многом это результат сервисности Службы: для налогоплательщиков созданы все условия, чтобы они могли быстро и удобно уплатить налоги: через личный кабинет или с помощью специальных электронных сервисов на сайте ФНС России, введя УИН (номер, указанный в налоговом уведомлении), заполнив платежное поручение. Свою роль сыграл и

единый налоговый платеж (ЕНП): через такой «налоговый кошелек» уплачено уже более 3 млрд руб. налогов.

Не всегда есть необходимость принудительно взыскивать долг: иногда он возникает и вследствие ошибок. Такую задолженность мы регулируем совсем по-другому, минимизируя конфликты. Например, в прошлом году налогоплательщики перечислили 1 трлн руб. не по тем реквизитам, а налоговики сами перенаправили эти деньги на нужные счета. В этом же незаметном для налогоплательщиков ключе идет работа по проведению зачетов — урегулирование долга за счет переплаты по другим обязательствам налогоплательщика.

Урегулированных таким образом сумм долга в совокупности уже больше, чем взысканных. Развивать эту практику помогает снятие ограничений по зачету сумм излишне уплаченных налогов и сборов. Напомним, что с 1 октября 2020 г. вступила в силу новая редакция п. 1 ст. 78 НК РФ (с учетом поправок, внесенных Федеральным законом от 29.09.2019 № 325-ФЗ). При этом зачет сумм излишне уплаченных федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов и сборов не будет ограничиваться соответствующими видами налогов и сборов.

По сути, это приближает нас к ситуации, когда минимизируются риски налогоплательщика, связанные с необходимостью исполнения обязательств по различным налогам, уплачиваемым в бюджеты разного уровня. Главное — наличие в консолидированном бюджете достаточной суммы платежа. Это еще один шаг к упрощению расчетных отношений, формированию единого сальдо расчетов между налогоплательщиком и государством.

Следующим шагом будет распространение механизма ЕНП на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Уплата налогов с помощью ЕНП практически полностью исключит ошибки при оформлении платежных документов и позволит избежать недопоступлений налогов в те бюджеты, которые их должны были получить, с одной стороны, и наличия технической задолженности у налогоплательщиков, с другой.

В такой ситуации важен только один платежный реквизит — ИНН. Код бюджетной классификации (КБК) является единым для всей страны. То есть исключается необходимость выбора вариантов заполнения остальных 11 реквизитов, в которых можно со-

вершить ошибку. Например, не нужно будет выбирать ОКТМО из 22,5 тыс. вариантов, КБК — из 1,7 тыс., определять нужный счет казначейства, налоговый орган и его реквизиты. Автоматизированная система налоговых органов сама найдет необходимое к погашению обязательство, где бы оно ни существовало.

Предложенное решение позволит сократить транзакционные издержки при ведении бизнеса. При исполнении обязательств с помощью ЕНП налог не может не попасть на нужный счет бюджета. Также ЕНП поможет автоматически погасить уже имеющийся долг.

Константин Николаевич, Вы сказали об особенностях работы с долгом в этом году. В чем конкретно они заключаются?

Еще до кризисных явлений одним из ключевых показателей эффективности Службы было снижение случаев предъявления требований к счетам налогоплательщиков. Речь идет не только об уходе от массового взыскания мелких сумм, но и об адресности мер. Иногда нужно просто отложить предъявление требований и напомнить налогоплательщику о долге. Теперь это можно сделать через личный кабинет налогоплательщика, а со следующей весны информирование о задолженности станет доступно посредством СМС-сообщений, если на это есть согласие налогоплательщика.

Что касается принудительного взыскания долга, то здесь главное — разумное и экономически обоснованное применение наших полномочий. Тренд на мирное урегулирование долга, минимизирование по возможности принудительных мер выгоден всем — и налогоплательщикам, и государству.

Такой подход действовал и в условиях распространения новой коронавирусной инфекции.

В частности, со второй половины марта в отношении всех налогоплательщиков не применялись меры взыскания и приостановки операций по счетам, не подавались заявления о банкротстве. Это были наши предложения, поскольку мы понимали: те, кто может выполнить свои налоговые обязательства, сделает это сам, а остальным нужно время, чтобы в полной мере оценить ситуацию и свои бизнес-планы, распределить расходы, спрогнозировать доходы.

Уже по окончании второго квартала, когда стали более ясны реальные, а не предполагаемые экономические последствия для налогоплательщиков, был организован переходный период по выходу из данного моратория. Сначала выставлялись требования с уве-

личенным в 2,5 раза (до 20 дней) сроком исполнения, а затем поэтапно стали применяться меры взыскания с преференциями в отношении налогоплательщиков, занятых в наиболее пострадавших от распространения новой коронавирусной инфекции отраслях, и тех, у которых негативные тенденции в виде снижения более чем на 30 % доходов по сравнению с прошлым годом объективно проявились по итогам 1-го полугодия.

Меры поддержки и их оперативность дали нам новые знания о способах быстрого массового реагирования на состояние бизнес-среды в целом. Мы научились переносить сроки уплаты для отдельных категорий налогоплательщиков, а также самостоятельно исключать суммы, определенные по конкретным категориям лиц за заданные периоды, из состава налоговых обязательств. Система оказалась способна очень быстро перенастроиться на работу с новыми институтами расщочки по основаниям, привязанным к экономическим и статистическим маркерам.

Все это дает нам новое понимание векторов дальнейшего развития. Теперь по результатам мониторинга изменения экономической активности будет включаться таргетированный режим применения обеспечительных мер и мер взыскания. Такой режим может, например, откладывать применение мер взыскания в пределах сроков, установленных НК РФ, или приостановку операций по счетам. Маркеры для такого ранжирования — динамика экономических показателей по данным деклараций, сумма долга, статус налогоплательщика.

Модель маркеров мы предлагаем использовать и для предоставления отсрочки / рассрочки платежей. Сейчас разрабатывается сервисная модель, которая позволит в бесконтактном порядке претендовать на перенос сроков уплаты налогов в случаях верификации наличия совокупности экономических показателей, указывающих на объективные временные трудности в операционной деятельности налогоплательщика. Срабатывание таких маркеров вместе с предоставлением надлежащего обеспечения предполагается закрепить как юридический факт для переноса срока платежа вне зависимости от субъективного решения должностных лиц.

Расскажите, пожалуйста, об основных трендах в работе по принудительному взысканию долга. Неизбежно ли оно?

Те, кто платит налоги, должны быть уверены, что это сделают все. Пополняя общий кошелек, я делаю это,

так как знаю, что равным образом вношу лепту в общее дело. Таков простой принцип справедливости. Поэтому в условиях роста исполнения налоговых обязательств добросовестными гражданами и бизнесом, повышения сервисности очень важно обеспечить максимальное воздействие на тех, кто не платит налоги. И здесь мы действуем последовательно, переходя от убеждения и более мягких юридических действий к применению более жестких мер: сначала выставляются уведомления, требования об уплате, а в случае отсутствия реакции налогоплательщика начинается взыскание.

Если речь идет о долгах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, то по закону мы должны сначала обратиться в банк. Конституционный Суд РФ еще 10 лет назад прямо указал: обязательное взыскание за счет средств должника в банке до направления документов судебным приставам — это часть системы гарантий соблюдения прав налогоплательщика, ведь передача взыскания долга приставу создает риски новых обременений и негативных последствий для должника.

В такой ситуации анахронизмом выглядит исключительно судебная процедура взыскания налогов с физических лиц, не являющихся предпринимателями. Сегодня такая процедура в бесспорных, по сути, отношениях по взысканию объективно начисленных налогов не дает добросовестным налогоплательщикам никаких преимуществ, но в то же время фактически лишает их сервисных возможностей, которые могли бы им быть предоставлены, если бы процесс взыскания находился на борту налогового органа. Это могли бы быть площадки по досудебному урегулированию споров, обмена процессуальными документами, информированию об основаниях и текущих процедурах взыскания. При наличии возражений в действительно спорных ситуациях они могли бы переводиться в суд. Сейчас концепция совершенствования процедуры урегулирования налоговых долгов граждан активно обсуждается органами власти и общественными организациями.

Что касается применения принудительных мер взыскания долга с предпринимателей и организаций, то еще до кризисных явлений мы начали внедрять автоматизированное ранжирование: в целях выбора срока для применения мер взыскания научили систему отличать кассовые разрывы от злоупотреблений. Например, при отсутствии признаков недобросовестного поведения налогоплательщика, вывода им активов мы максимально долго (насколько позволяет закон) ждем

исполнения обязательств до передачи долга судебным приставам. И наоборот, если имеются такие признаки и цифровые маркеры, то немедленно используем все возможности для взыскания долга.

При этом, если налогоплательщик по объективным причинам не может уплатить налоги в срок, мы всегда готовы на законных условиях предоставить ему рассрочку, заключить с ним мировое соглашение. За последние 3 года число таких процедур увеличилось в 13 раз.

В период коронавируса широко использовались согласительные процедуры вне банкротства: в текущем году отсрочка / рассрочка по постановлению Правительства РФ от 02.04.2020 № 409 или ст. 64 НК РФ была предоставлена в отношении обязательств на сумму 60 млрд руб.

Константин Николаевич, расскажите, пожалуйста, о работе со злостными неплательщиками. Какие меры воздействия к ним применяются?

Воздействие на тех, кто осознанно уклоняется от исполнения налоговых обязательств, создает схемы уклонения от уплаты долгов, не готов даже к примирительным процедурам, ставя целью списание задолженности, — одно из направлений нашей деятельности. Оно проводится как на стадии банкротства, так и до нее.

Это предмет нашей проектной работы. У нас уже нарабатана практика по традиционным схемам. Например, схема «феникс», когда старое юридическое лицо с долгами бросается, а бизнес «возрождается» в новом юридическом лице. Тогда мы применяем правила взыскания убытков с зависимых лиц, субсидиарную ответственность.

На пресечение преднамеренного и контролируемого банкротства направлены такие меры, как оспаривание сделок, субсидиарная ответственность, а также предотвращение заведомо убыточной деятельности и контроль за аффилированными лицами.

На уровне Верховного Суда РФ сформирована практика по преодолению схемы «центр прибыли — центр убытков», привлечению к ответственности теневого бенефициара. Мы добились и нового подхода к стандартам доказывания, когда признаки неправомерных действий должны найти ответ в виде объяснения разумности экономической деятельности со стороны контролирующих лиц. Совершенствуется практика противодействия возложения обязанности уплаты НДС на заведомо неплатежеспособного контрагента-банкрота

с получением права на вычет неуплаченного налога выгодоприобретателем схемы.

В результате нам удалось добиться того, что поступления в бюджет от казалося бы бесперспективной процедуры банкротства теперь превышают 130 млрд в год. Это почти в 5 раз больше, чем в 2015 году.

Обновить и сделать еще более эффективными для государства и бизнеса процедуры банкротства призваны изменения в Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», разработанные с нашим участием, которые пройдут сразу по всем направлениям:

- устраняется ликвидационная направленность процедур банкротства и вместо неэффективных существующих процедур вводится новая реабилитационная процедура — реструктуризация долгов;
- модернизируется порядок выбора и назначения арбитражных управляющих, обеспечивающий независимость, добросовестность, компетентность и повышение мотивации на достижение высокой эффективности удовлетворения требований кредиторов;
- совершенствуется система торгов, создается маркетплейс для обеспечения рыночности цен продажи конкурсной массы;
- совершенствуется система саморегулирования арбитражных управляющих;
- исключается возможность контроля за процедурой банкротства лицами, допустившими неплатежеспособность должника;
- оптимизируется процедура продажи имущества при проведении конкурсного производства для скорейшего возврата активов в экономику;
- пресекается заведомо убыточная деятельность в интересах контролирующих лиц в банкротстве;
- вводится система публичного контроля за выявлением признаков преднамеренного и фиктивного банкротства.

Все эти изменения направлены на то, чтобы процедура банкротства перестала быть средством списания долгов: она должна давать возможность добросовестному жизнеспособному бизнесу урегулировать отношения с кредиторами и продолжать нормальную деятельность, а неудачной модели бизнеса — максимально быстро вернуть используемые активы в свободный оборот.

Но это в перспективе. А в каких направлениях развивается деятельность налоговых органов сегодня?

Мы научились бороться со злоупотреблениями: разработаны и внедрены маркеры, выявляющие основные схемы уклонения и «подсвечивающие» виновных в их создании и получающих от них выгоду лиц. Для этого используются все доступные налоговым органам источники информации.

В результате мы смогли отказаться от итерационного подхода, когда целью является совершение определенного набора процедур без учета особенностей объекта воздействия (должника), в пользу проектного подхода, когда объект воздействия (должник) изучается на предмет того, какие конкретные меры могут позволить достичь главной цели — обеспечение поступлений в бюджет.

Сейчас мы рассматриваем должника как совокупность активов, прямо ему принадлежащих, и производных активов тех лиц, которые могут и должны принять участие в погашении задолженности перед бюджетом. Наши новые полномочия (речь идет об изменениях, введенных Законом № 325-ФЗ, — истребовании документов и информации, осмотре и обеспечении сохранности активов залогом) позволяют не только искать активы, выверять обязательства должника, но и фиксировать их для целей взыскания. При этом составляется оценочная карта (пассивы должника сопоставляются с его активами и выявляются потенциальные точки приложения наших усилий). Оценочная карта становится основой для диалога с налогоплательщиком.

Мы переходим на новый этап, когда работа с долгом становится адресной и предсказуемой как для налогового органа, так и для должника. Это позволяет двигаться к новой, доверительной системе расчетов между налоговым органом и налогоплательщиком. Прозрачное, достоверное и актуальное состояние активов и обязательств налогоплательщика и полная открытость системы учета налоговых обязательств в совокупности с сервисами по уплате и рассрочкам со стороны налоговых органов позволяют избегать споров и экстраординарных процедур взыскания.

Таким образом, будут исключены непродуктивные издержки налогоплательщиков, а сотрудники налоговых органов смогут сосредоточиться на решении действительно важных и сложных задач.

Благодарим за интересный разговор. 

Беседовала Н.И. Попова