

Федеральная налоговая служба



Письмо

№ БВ-4-7/9197@ от 13.10.2025

О направлении основных тезисов по вопросу взыскания задолженности с физических лиц

Федеральная налоговая служба направляет для сведения и использования в работе основные тезисы по вопросам нового механизма внесудебного взыскания задолженности с физических лиц, подготовленные в связи с вступлением в силу с 01.11.2025 положений Федерального закона от 31.07.2025 N 287-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "Об исполнительном производстве".

Действительный
государственный советник
Российской Федерации
2 класса
В.В.БАЦИЕВ
Приложение

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

ПО ВОПРОСАМ НОВОГО МЕХАНИЗМА ВНЕСУДЕБНОГО ВЗЫСКАНИЯ

Основные тезисы по внесудебному взысканию

С 1 ноября 2025 года вступает силу Федеральный закон от 31.07.2025 N 287-ФЗ, предусматривающий внесудебный порядок взыскания с физических лиц.

Данный порядок изменяет порядок взыскания налоговой задолженности физических лиц (далее - задолженность): если ранее (до 1 ноября 2025 года) задолженность могла быть взыскана только в судебном порядке на основании судебного приказа, выносимого мировыми судьями, или решения суда при несогласии налогоплательщика со взысканием на основании судебного приказа, то с 1 ноября 2025 года задолженность взыскивается как в судебном, так и во внесудебном порядке в зависимости от согласия или несогласия налогоплательщика с взыскиваемой суммой налога.

I. Предпосылки изменения механизма взыскания

1. Утрата действующим судебным порядком взыскания своего значения в качестве гарантии прав налогоплательщиков

Мировыми судьями с 2016 по 2023 г. ежегодно выносилось до 6 млн судебных приказов по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций <1>. Несмотря на возможность отмены судебного приказа простым направлением мировому судье немотивированных возражений, ежегодно отменялось только 5% вынесенных судебных приказов <2>.

<1> Данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

<2> Часть 1 статьи 123.7 КАС РФ.

При этом само приказное производство не предполагает проведение судебного разбирательства и рассмотрение дела по существу, в связи с чем неоднократно отмечалось, что отнесение дел о взыскании обязательных платежей к приказному производству превратило обращение налогового органа в суд в формальность.

Указанное свидетельствует о том, что предъявляемые в суды требования о взыскании обязательных платежей и санкций, рассматриваемые мировыми судьями, как правило, являются бесспорными.

При отсутствии спора о праве деятельность по осуществлению правосудия утрачивает свой смысл и фактически сводится к констатации наличия задолженности и санкционированию принудительного исполнения.

2. Развитие альтернативных механизмов урегулирования споров с налогоплательщиками

Указанный низкий процент отмены судебных приказов связан в том числе с совершенствованием механизмов досудебного разрешения налоговых разногласий, позволяющих урегулировать имеющиеся у физических лиц возражения путем взаимодействия с налоговым органом без обращения к судебной процедуре.

Так, например, расширились способы подачи жалоб (в частности, посредством интерактивных сервисов налоговых органов), повысилась оперативность их рассмотрения (с 1 января 2025 года начал действовать механизм "легкой жалобы", предусматривающий возможность устранения допущенных нарушений самим налоговым органом в семидневный срок), появился механизм инициативного перерасчета суммы исчисленного в налоговом уведомлении налога на основании сведений, полученных налоговым органом. Также налоговые органы получают данные о сделках, совершенных налогоплательщиками, из электронных реестров, что способствует "чистоте" данных об объектах налогообложения и, соответственно, обоснованности расчета налоговых обязательств.

3. Перегрузка судебной системы

Предъявляемые в соответствии с законодательством о налогах и сборах требования о взыскании задолженности по уплате налогов, сборов и страховых взносов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации составляют подавляющее большинство требований о взыскании обязательных платежей и санкций, рассматриваемых мировыми судьями.

Все вышеперечисленное подталкивает к выводу о целесообразности отказа от обязательного судебного порядка взыскания налоговой задолженности с физических лиц и разработки актуального механизма взыскания задолженности.

II. Новый механизм взыскания. Принципы

В основе механизма нового внесудебного порядка взыскания налоговой задолженности с физических лиц лежат следующие ключевые принципы, обеспечивающие баланс интересов в процессе реализации указанного механизма:

- принцип бесспорности задолженности, подлежащей взысканию во внесудебном порядке (обеспечения процессуальных гарантий прав граждан на судебную защиту при наличии спора относительно обоснованности взыскания);

- принцип сохранения материально-правовых имущественных гарантий для физических лиц.

1. Реализация принципа взыскания во внесудебном порядке бесспорной задолженности

Внесудебный порядок взыскания

Данный принцип является основополагающим и подразумевает правило взыскания во внесудебном порядке только той задолженности, в отношении которой отсутствует спор, что можно констатировать в следующих случаях:

- налогоплательщик добровольно исчислил сумму налоговой обязанности в налоговой декларации или при применении режима "Налог на профессиональный доход";

- налогоплательщик не оспаривает сумму налоговой обязанности, исчисленную налоговым органом в налоговом уведомлении или начисленную по решению по проверке;

- налогоплательщик оспорил сумму налоговой обязанности, исчисленную налоговым органом в налоговом уведомлении, подав жалобу или заявление о перерасчете, однако не стал оспаривать решение налогового органа (вышестоящего налогового органа), вынесенное по результатам рассмотрения его жалобы или заявления о перерасчете, что свидетельствует о согласии налогоплательщика с суммой доначислений по налоговому уведомлению.

Во всех остальных случаях констатируется наличие спора и взыскание задолженности осуществляется в судебном порядке.

Судебный порядок взыскания

Для констатации наличия спора и перевода процедуры взыскания в судебную плоскость концепцией, заложенной в Федеральном законе от 31.07.2025 N 287-ФЗ, предусмотрено двухэтапное взаимодействие между налоговым органом и налогоплательщиком <3>. Такой подход позволяет исключить необходимость обращения в суд, когда гражданин не выразил несогласие с решением налогового органа, принятым по итогам рассмотрения его возражений, что свидетельствует об отсутствии спора.

<3> Пункт 8 статьи 48 НК РФ.

Порядок взыскания задолженности определяется в зависимости от наличия возражений физического лица относительно документа начисления (налогового уведомления или решения по проверке).

Так, при формировании суммы задолженности на основании решения по проверке для включения судебного порядка взыскания достаточно подачи физическим лицом жалобы (апелляционной жалобы) на решение по проверке, поскольку первым этапом, на котором налогоплательщик выразил несогласие, является "безуспешное" взаимодействие между ним и налоговым органом при рассмотрении материалов налоговой проверки, включая возражения налогоплательщика на акт налоговой проверки.

При формировании суммы задолженности на основании налоговых уведомлений двухэтапное несогласие налогоплательщика констатируется с учетом двух предусмотренных действующим законодательством способов представления возражений на налоговое уведомление: путем подачи жалобы или заявления о перерасчете сумм ранее исчисленного налога (1-ый этап). После подачи жалобы или заявления о перерасчете судебный порядок взыскания задолженности инициируется в случае, если гражданин заявит возражения в тридцатидневный срок (2-ой этап) после получения отрицательного решения налогового органа по его жалобе или заявлению о перерасчете. В случае пропуска гражданином указанного срока по уважительной причине предусмотрена возможность его восстановления <4>.

<4> Подпункт 1 пункта 8 статьи 48 НК РФ.

К возражениям, которые представляются физическим лицом любым из указанных способов, не предъявляется требование мотивированности, что направлено на сохранение прежнего уровня гарантий, предусмотренных действующим упрощенным порядком отмены судебного приказа <5>.

<5> Часть 1 статьи 123.7 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Исключение задолженности из ЕНС

Принимая во внимание механизм единого налогового счета, предполагающий сальдирование (то есть автоматический зачет) единого налогового платежа и совокупной обязанности в строго установленной законом очередности <6>, для недопущения распределения такого платежа в счет погашения спорной задолженности подача физическим лицом вышеуказанных возражений (начиная с 1-го этапа) автоматически влечет исключение оспариваемых сумм из единого налогового счета до урегулирования разногласий с налоговым органом или, если физическое лицо продолжает возражать относительно взыскания таких сумм, - до вступления в силу судебного акта об их взыскании <7>.

<6> Пункт 8 статьи 45 НК РФ.

<7> Подпункт 10.1 пункта 5 и подпункты 3.1 - 3.3 пункта 7 статьи 11.3 НК РФ.

Дополнительные гарантии при оспаривании документов взыскания

В целях недопущения необоснованного взыскания задолженности с граждан, не выразивших несогласие с документами начисления и отреагировавших только на документ взыскания (требование об уплате задолженности или решение о взыскании задолженности), предусмотрено временное приостановление взыскания задолженности и в случае подачи гражданином жалобы на документы взыскания, которое действует до истечения 15 дней после вынесения вышестоящим налоговым органом решения по такой жалобе <8>. Дополнительные 15 дней предоставлены налогоплательщику в целях реализации судебного контроля, в течение которых он может обратиться в суд и истребовать судебные обеспечительные меры.

<8> Подпункт 3.4 пункта 7 статьи 11.3 НК РФ.

Также в целях обеспечения возможности подачи жалобы на документ взыскания до начала процедуры взыскания налоговый орган будет выставлять инкассовое поручение банкам только по истечении семи дней после направления физическому лицу решения о взыскании задолженности <9>.

<9> См. положения пункта 4 статьи 48 НК РФ.

Последствия восстановления задолженности на ЕНС

При этом после восстановления учета на едином налоговом счете сумм, ранее не учтенных в совокупной обязанности в соответствии с подпунктами 2 - 3.4, 5 и 6 пункта 7 статьи 11.3 Кодекса, новое требование об уплате задолженности (при наличии ранее выставленного) не направляется <10>.

<10> Абзац третий пункта 1 статьи 69 НК РФ.

На период, в течение которого сумма задолженности не учитывается в совокупной обязанности, действие решения о взыскании задолженности приостанавливается до даты восстановления учета суммы задолженности в совокупной обязанности. При этом в случае, если в течение указанного периода формируется отрицательное сальдо единого налогового счета по новым основаниям, налоговый орган принимает новое решение о взыскании задолженности в порядке и сроки, предусмотренные статьями 46 НК РФ.

Если на момент восстановления учета суммы задолженности в совокупной обязанности такое новое решение о взыскании задолженности не исполнено и его действие не приостановлено, действие приостановленного решения прекращается (в целях исключения одновременного действия двух решений о взыскании), а взыскание восстановленной в учете суммы осуществляется на основании нового решения <11>.

<11> Абзацы шестой и седьмой пункта 4 статьи 46 НК РФ.

Таким образом, Федеральный закон от 31.07.2025 N 287-ФЗ не отменяет судебный порядок взыскания налоговой задолженности с физических лиц, а, напротив, гарантирует его в отношении спорной задолженности.

Вопрос соответствия принципа внесудебного взыскания бесспорной задолженности конституционному принципу о запрете лишения имущества иначе как по решению суда (часть 3 статьи 35 Конституции)

Как отметил Конституционный Суд РФ, термин "лишен" предполагает наличие спора, что, в свою очередь, в обязательном порядке требует судебного контроля, который может быть как предварительным, так и последующим <12>.

<12> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 года N 3-П.

Конституционный Суд РФ последовательно высказывал позицию о правомерности внесудебного взыскания обязательных платежей при обеспечении судебного контроля за решениями и действиями налоговых органов в случае несогласия налогоплательщика. Так, Конституционным Судом РФ был сформирован подход о допустимости применения внесудебного порядка взыскания задолженности с учетом его ограничения судебным контролем в том числе путем приостановления взыскания задолженности в процессе обжалования налогоплательщиком в суде действий и решений налогового органа <13>.

<13> Определения Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 года N 242-О-П, от 4 июня 2009 года N 1032-О-О, от 15 июля 2010 года N 1072-О-О.

Следовательно, взыскание задолженности с физических лиц во внесудебном порядке допустимо при условии бесспорности такой задолженности. В случае возникновения спора взыскание должно быть приостановлено до разрешения спора. Именно такой порядок обеспечивает конституционно значимый баланс частных и публичных интересов в процессе взыскания задолженности.

2. Имущественные гарантии для физических лиц в процедуре взыскания

Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 июня 2022 года N 26-П высказал позицию о конституционности взыскания задолженности по налогам во внесудебном порядке с не исполнивших конституционную обязанность физических лиц при условии гарантирования защиты их прав от изъятия той части имущества, которая необходима для удовлетворения базовых жизненных потребностей.

В целях обеспечения таких конституционных гарантий при осуществлении взыскания налоговой задолженности с физических лиц новый порядок гарантирует:

- неприкосновенность минимума имущества и исполнительский иммунитет, то есть возможность гражданина свободно распоряжаться определенной частью доходов <14>;

<14> См. абзацы второй и третий пункта 4 статьи 48 НК РФ.

- возможность использования денежных средств в объеме не менее установленной величины прожиточного минимума самого гражданина и лиц, находящихся на его иждивении.

Для физических лиц также сохраняется общий объем гарантий защиты их имущественных прав, предусмотренный налоговым законодательством. В частности, с целью защиты прав граждан от незаконных действий налоговых органов положения пункта 4 статьи 79 НК РФ предусматривают начисление процентов на сумму излишне взысканной задолженности. Как было отмечено Конституционным Судом РФ в Постановлении от 8 ноября 2022 года N 47-П, гарантия взыскания заранее нормативно установленных процентов в отсутствие необходимости доказывания в специальных процессуальных процедурах возникновения у лица убытков обеспечивает упрощенный порядок возмещения государством имущественных потерь, причиненных налогоплательщику.

III. Преимущества нового порядка взыскания задолженности

1. Сокращение взаимных издержек лиц, участвующих в механизме взыскания

- налогоплательщиков - физических лиц на уплату издержек, связанных с взысканием в порядке приказного производства, а именно государственной пошлины в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 333.17 Налогового кодекса Российской Федерации, а также на судебных расходов, которые в совокупности увеличивают сумму задолженности, взыскиваемую в судебном порядке, в среднем на 44%.

Например, если налоговый орган обратился в суд с заявлением о взыскании задолженности в размере 30 тысяч рублей, то по результатам его рассмотрения и принудительного исполнения принятого решения, которое, как правило, длится продолжительное время, дополнительно плательщик будет должен уплатить в бюджет 12,3 тыс. руб. или 41% от взыскиваемой задолженности (6,2 тыс. руб. - пени при ключевой ставке 17% за каждый год просрочки исполнения обязанности по уплате, 4 тыс. руб. - госпошлина за рассмотрение дела в суде и 2,1 тыс. руб. - исполнительский сбор судебного пристава);

- налоговых органов за счет исключения необходимости подготовки заявления о вынесении судебного приказа и иных процессуальных документов;

- судов, которые будут привлекаться к процедуре взыскания налоговой задолженности только при наличии спора, что исключит излишнюю нагрузку на судебную систему в условиях урегулирования разногласий преимущественно во внесудебном порядке.

2. Увеличение сроков для перехода в судебную процедуру взыскания

В редакции НК РФ, действовавшей до вступления в силу Закона N 287-ФЗ, возражения налогоплательщика относительно взыскания на основании судебного приказа (для рассмотрения дела судом общей юрисдикции по существу) могли быть заявлены только в течение 20 дней со дня направления судебного приказа.

Согласно же положениям Закона N 287-ФЗ процедура перехода к судебному взысканию может быть инициирована налогоплательщиком в любое время, а повторное возражение может быть представлено в течение 30 дней со дня получения физическим лицом сообщения налогового органа об отказе в перерасчете или решения по жалобе.

3. Повышение гарантий прав физических лиц на предварительный (до осуществления фактического взыскания) судебный и административный контроль

3.1. В редакции НК РФ, действовавшей до вступления в силу Закона N 287-ФЗ, не были предусмотрены основания для исключения суммы задолженности физического лица из ЕНС при наличии возражений налогоплательщика. Соответственно, данные суммы учитывались на ЕНС в отсутствие вступившего в законную силу судебного акта и могли быть погашены за счет ЕНП, что приводило к взысканию до вынесения решения суда.

Закон N 287-ФЗ дополняет пункт 7 статьи 11.3 НК РФ соответствующими основаниями исключения спорных сумм задолженности из ЕНС, что исключило возможность взыскания с физических лиц при заявлении ими возражений в предусмотренной Законом процедуре.

3.2. В редакции НК РФ, действовавшей до вступления в силу Закона N 287-ФЗ, также не были предусмотрены основания для исключения суммы задолженности из ЕНС в случае обжалования налогоплательщиком документов взыскания (требования об уплате и решения о взыскании) в административном порядке.

Закон N 287-ФЗ предусматривает приостановление взыскания также и в этом случае.

4. Дополнительный срок для обжалования решения о взыскании налогоплательщиком до начала принудительного взыскания задолженности

Редакцией НК РФ, действовавшей до вступления в силу Закона N 287-ФЗ, предусмотрено направление поручения налогового органа на списание и перечисление сумм задолженности банку сразу после вынесения решения о взыскании.

Закон N 287-ФЗ предусматривает направление такого поручения банку только по истечении 7 дней со дня направления физическому лицу решения о взыскании, что сдвигает срок принудительного исполнения.

IV. Плавный переход к новому механизму взыскания

Переходные положения Закона N 287-ФЗ обеспечивают плавный переход к новому механизму взыскания, что основано на конституционно значимом принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, что в свою очередь предполагает при внесении изменений в условия реализации прав и законных интересов граждан предоставление им адекватных временных возможностей для адаптации к изменившимся условиям регулирования <15>.

<15> Постановления Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 года N 8-П, от 29 января 2004 года N 2-П.

Переходные положения предусматривают предварительное направление всем физическим лицам, имеющим на момент вступления его в силу задолженность, которая по новым правилам подлежит взысканию во внесудебном порядке, специального информационного сообщения <16>. Направление такого сообщения сопровождается автоматическим приостановлением взыскания указанной задолженности на тридцать дней для предоставления физическому лицу возможности определиться со своей позицией относительно необходимости подачи возражений для перехода к судебному порядку взыскания.

<16> См. части 2 и 3 статьи 3 Федерального закона от 31.07.2025 N 287-ФЗ.