

§4 ТЕМА: ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ

Вачугов И. В.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР ОГРАНИЧЕНИЯ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация: в настоящей статье акцентировано внимание на росте теневой экономики в нашей стране. Для этого приведены официальные данные Росстата и данные американской международной исследовательской организации *Global Financial Integrity*, а также мнение Вице-премьера Правительства РФ по данной проблеме. В широкой сфере теневой экономики автор выделяет развивающееся и экономически опасное направление — теневую экономику в налоговой сфере (далее ТЭ в НС). В статье проанализированы основные направления решения проблемы ограничения ТЭ в НС обсуждаемые представителями власти и широкой общественности в текущем году, а именно замена НДС налогом с продаж и введение ограничения наличного оборота. Дана краткая их оценка и возможности реального их применения. Также дана оценка возможности введения контроля за крупными расходами граждан, акцентировано внимание на проблемных вопросах при разработке законопроекта о таком контроле. Кроме того, для ограничения ТЭ в НС в статье предлагается новый метод устранения пробелов налогового законодательства, который заключается в ведении института мотивированных рационализаторских предложений в деятельности налоговых органов. При этом в статье делается вывод, что для эффективного решения проблемы ограничения ТЭ в НС потребуется комплексный подход в применении конкретных мер.

Ключевые слова: Повышение налоговой нагрузки, Финансовый кризис, Рост теневой экономики, Уход от налогов, Эффективность налогового администрирования, Реформа косвенных налогов, Ограничение наличного оборота, Формы налогового контроля, Контроль расходов граждан, Институт мотивированных предложений.

Review: The author of the present article focuses on the growth of black economy in our country. In this regard, the author provides official data provided by Goskomstat and American 'Global Financial Integrity' Company as well as the opinion expressed by Vice Prime Ministry of the Russian Federation on this matter. As a part of a wide sphere of black economy, the author defines a developing and economically dangerous branch of black economy – black economy in the taxation sphere (hereinafter BE in TS). The author of the article analyzes the main directions of eliminating BE in TS discussed by the government and general public in the current year, in particular, replacement of value added tax

with sales tax and limitation of cash flow. The author provides their brief evaluation and describes possibilities of implementation of these methods in reality. The author also analyzes whether it is possible to control citizens' large expenditures and draws our attention to the problems arising when preparing a draft law on such control. In addition, the author offers a new method of eliminating gaps in current legislation in order to eliminate BE in TS. This includes creation of the institution of grounded proposals in the sphere of tax authorities and their activities. At the end of the article the author makes a conclusion that in order to provide an efficient solution of the above mentioned problem it is necessary to apply an integrative approach to implementation of certain measures.

Keywords: *increase of tax burden, financial crisis, growth of black economy, tax avoidance, efficiency of tax administration, reformation of indirect taxes, limitation of cash flow, forms of tax control, control of citizens' expenses, institution of grounded proposals.*

Снижение показателей роста экономики, негативные последствия сокращения государственных программ, значительная зависимость бюджета от мировых цен на энергоносители в условиях мирового финансового кризиса, появление дефицита бюджета,— все это заставляет власть активизировать поиск новых решений для подъема экономики. Одно из важнейших направлений решения основных перечисленных проблем — ограничение растущей теневой экономики.

Рост теневой экономики в условиях затянувшегося финансового кризиса явление характерное для многих стран. Наиболее ярко это негативное явление просматривается в странах, вставших на путь увеличения налоговой нагрузки (Греция, многие бывшие республики Советского Союза и др.). Напомним, что с 2010 года в нашей стране единый социальный налог был заменен на страховые платежи во внебюджетные фонды, ставки по которым увеличивались в 2011 и 2012 годах, в 2013 году для индивидуальных предпринимателей.

В 2011 году, согласно официальным оценкам Росстата, размер теневой экономики России составлял порядка 15% ВВП¹.

¹ Росстат оценивает долю теневой экономики в России примерно в 15%. URL:// <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=2893747>.

Вместе с тем американская международная исследовательская организация Global Financial Integrity (GFI), которая отслеживает перемещения нелегальных денежных средств по всему миру в представленном докладе, посвященном России за период с 1994 по 2011 год, отмечает существенный рост теневой экономики России, которая достигла 46% ВВП². А по данным экспертных оценок размеры теневой экономики достигли 50% ВВП³. Официальная информация об увеличении доли теневой экономики в нашей стране частично становится доступной широкой общественности. Так, по мнению Вице-премьера правительства РФ Голодец О. Ю., одной из главных проблем действующей пенсионной системы остается то, что объем средств, которые поступают в Пенсионный фонд (далее по тексту ПФР), не соответствует реальным доходам граждан. В ПФР регулярно и в полном объеме платят лишь за 48 млн. человек, и это притом, что

² Исследование Global Financial Integrity: Россия: нелегальные финансовые потоки и роль теневой экономики. // Центр гуманитарных технологий. URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/02/13/5411>.

³ Дадалко В. А. Факторы формирования теневого сектора в АПК: зарубежная и российская практика // Международное публичное и частное право, 2013, N 2. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.— правовой системы Консультант Плюс. (Дата обращения 14.07.2013).

в России насчитывается примерно 87 млн. жителей трудоспособного возраста¹.

Теневизация заработной платы негативно отражается не только на сборах в Пенсионный фонд, но и на поступлениях налога на доходы физических лиц (далее НДФЛ) в бюджет. А в развитых странах именно подоходный налог с физических лиц (аналог НДФЛ) составляет наибольшую долю налоговых поступлений бюджета.

Практика показала, что в период финансового кризиса рост в теневой экономике отмечается и в различных незаконных формах ухода от налогов, которые можно объединить общим понятием **теневая экономика в налоговой сфере** (далее ТЭ в НС).

Теневая экономика в налоговой сфере — это незаконная деятельность налогоплательщиков и (или) теневых структур по уменьшению налоговых обязательств, как правило, с выводом денежных средств из безналичного в наличный теневой оборот.

В упрощенном виде структура способов незаконного уменьшения налоговых обязательств (ухода от налогов) может быть классифицирована как:

- ❖ занижение выручки в виде реальной реализации товаров (работ, услуг) без отражения в налоговом учете (участники этого способа — представители горнодобывающей отрасли, нефтеперерабатывающие заводы и др.);
- ❖ завышение налоговых вычетов по НДС, реже расходов по налогу на прибыль (используется значительной частью среднего и малого бизнеса почти всегда с применением «фирм-однодневок» и выводом денежных средств в наличный теневой оборот);

- ❖ занижение налоговых ставок (обычно по НДС и по налогу на добычу полезных ископаемых);
- ❖ различные схемы ухода от налогов, с участием:
 - крупного бизнеса или с комбинацией аффилированных лиц;
 - искажение рыночных цен с использованием аффилированных лиц;
 - сложные схемы, в том числе комиссионные (схема для сокрытия дохода из цепочки комиссионеров, в т. ч. «фирм-однодневок», являющихся комитентом по отношению к покупателю) и др.;
 - экспортные схемы, включая схемы с выводом средств в оффшоры и др..

При этом ТЭ в НС прямо или косвенно связана с иными сферами этого негативного явления, в т. ч. с коррупцией и иными криминальными формами бизнеса. Мировой опыт показывает, что государственные меры противодействия теневой экономике могут быть весьма эффективны. Согласно исторической справки известный гангстер Аль Капоне был приговорен Федеральным судом США к одиннадцати годам тюремного заключения в июле 1931 года (период великой депрессии) не за массовые убийства, а за неуплату налогов².

В России, в настоящее время, власть осуществляет активный поиск решений по ограничению ТЭ в НС. Так с декабря 2012 года правительство рассматривало вопрос о **замене НДС налогом с продаж**. Такая замена могла бы быть весьма результативной в отношении ограничения применения теневиками схем по уходу от налогов с помощью «фирм-однодневок». Напомним, что с помощью «фирм-однодневок» теневые структуры

¹ Голодец О.Ю. Тем, кто получает большие зарплаты, платят слишком маленькие пенсии. URL: //http://top.rbc.ru/economics/22/08/2012/665716.shtml.

² **Аль Капоне**. URL:// http://www.americansights.ru/legend-man/capone-al.

предоставляют нашим организациям и индивидуальным предпринимателям платные теневые услуги: во-первых, незаконное уменьшение налоговых обязательств за счет фиктивного документооборота отражающего несуществующие сделки и во-вторых, незаконное обналичивание денежных средств, которые используются в любых сферах теневой экономики, включая криминальный бизнес, на первый взгляд не связанный с налоговой сферой.

При замене косвенных налогов рентабельность схем с применением «фирм-однодневок» для теневиков уменьшалась бы приблизительно в два раза, поскольку интерес в незаконной минимизации оставался бы только по налогу на прибыль, где ставка налога 20%, а НДС со ставкой 18% был бы заменен на налог с продаж, для которого обычные «серые» схемы не применимы. Однако, правительство пока отклонило столь смелую реформу косвенных налогов¹. Очевидно, такое решение обусловлено определенными трудностями, например, сложность расчета ставки нового налога с продаж, связанного с высоким риском невыполнения пополняемости бюджета и соответственно экономической безопасности страны. Наиболее оптимальным вариантом решения проблемы может быть одновременное снижение ставок НДС с введением налога с продаж с пониженными ставками. Однако, правительством продекларирован отказ от введения новых налогов в течение трех лет, что приостанавливает возможность применения варианта временного введения нового косвенного налога².

¹ Правительство РФ продолжает дискуссию о замене НДС налогом с продаж. URL:// <http://1prime.ru/Government/20130403/762359714.html>.

² Медведев пообещал не вводить новые налоги в течение ближайших трех лет. // Центр гуманитарных технологий.

Кроме того, существуют и иные сложности с заменой косвенных налогов, например, участие России в Таможенном Союзе, где другие участники применяют НДС. Правда и у союзников может быть потребность в ограничении теневой экономики.

Другое направление ограничения ТЭ в НС это разработанный в 2012 году Минфином России законопроект **устанавливающий лимит для расчетов наличными в 600 тысяч рублей с 2014 года (с 2015 года в 300 тысяч)**³. Основная идея заключается в том, чтобы торгово-сервисные предприятия с оборотом более 60 миллионов рублей предоставляли покупателям возможность оплаты с использованием электронных средств платежа, в том числе платежных карт. Аналогичные нормы ограничений действуют практически в большинстве развитых стран с эффективными формами налогового контроля (США, Франция, Бельгия, Италия, Норвегия, Нидерланды, Австрия и др.). Законопроект явно затрагивает интересы имущих классов и встретил бурное обсуждение общественности.

Противники законопроекта приводят аргумент, что сеть банковского обслуживания крупных городов и сельской глубинки развиты не одинаково. Вместе с тем, по мнению автора, контраргументом противникам законопроекта может быть то, что введение такого ограничения могло бы осуществляться с более крупных сумм, чем 600 тысяч

URL: <http://www.expertnw.ru/news/2013-07-10>.

³ Российская Федерация. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в части оплаты товаров (работ, услуг) посредством наличных или безналичных расчетов. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.— правовой системы Консультант Плюс. (Дата обращения 14.07.2013).

рублей, характерных для финансовых сделок в крупных городах с развитой банковской инфраструктурой. Тем более «обкатку» такого нововведения целесообразно было бы проводить сначала в отдельных регионах. Постепенное снижение предельной суммы ограничения возможно было бы осуществить с развитием банковской сети в отдаленных районах и с учетом наработанного опыта.

Другим весомым аргументом противников введения ограничения наличного оборота является не соотношение данного нововведения со статьей 8 Конституции России, в которой гарантируется свободное перемещение в стране товаров, услуг и финансовых средств¹. Конечно, изменение Конституционных принципов вопрос не простой и не имеет быстрого решения, однако, рано или поздно мировой опыт в ограничении наличного оборота и соблюдения баланса демократических свобод и законодательных ограничений, был бы весьма полезен для нашей страны, где рост теневой экономики угрожает экономической безопасности государства. Желание получить большее количество благ от государства может быть удовлетворено лишь при каких-то дополнительных усилиях или ограничениях, например, при ограничении наличного оборота, которое распространяется на всех граждан честно уплачивающих налоги и скрывающих последние. Ведь мы согласны ожидать зеленого сигнала светофора при переходе дороги, хотя и это тоже для нас ограничение.

Однако, для эффективной борьбы с теневой экономикой ограничение наличного оборота норма необходимая, но не достаточ-

ная. На наш взгляд, для получения реального результата в решении проблемы необходимо введения новой формы налогового контроля — контроля за крупными расходами граждан, которая давно используется в развитых странах и весьма эффективно. Вспомним упомянутую нами выше судебную практику с Аль Капоне 1931 года в США. Фактически теневой бизнес имеет своей основной целью обогащение организаторов этого бизнеса, которые никогда либо почти никогда не платят налогов.

Таким образом, мы подошли к важному выводу — без разработки и введения новых эффективных форм налогового контроля реального ограничения теневой экономики в нашей стране достичь не представляется возможным. Очевидно, первым этапом и является законопроект об ограничении наличного оборота.

В настоящее время в нашей стране контроль за крупными расходами действует с начала 2013 года, но только для чиновников и их близких родственников. Этот контроль направлен исключительно на борьбу с коррупционной составляющей теневой экономики и к тому же не имеет механизма исчисления неуплаченного налога и привлечения к ответственности — налоговой и уголовной ответственности. По этой причине и из-за ограниченности охвата такой контроль с трудом можно назвать даже полумерой. Ведь взяткой чиновнику, как правило, является сумма денег, выведенная из-под налогообложения.

Ранее в 2001–2003 годах нерабочий аналог контроля за крупными расходами граждан применялся в нашей стране, но был отменен. Основной недостаток отмененного контроля — отсутствие механизма исчисления неуплаченного налога при превышении расходов над доходами, поэтому фактически отсутствовала реальная ответственность

¹ Российская Федерация. Конституция (1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ). [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы Консультант Плюс. (Дата обращения 10.09.2013).

по таким обстоятельствам. Другой недостаток отмененного налогового контроля — установленный тогда законом трехлетний срок для сравнения полученных доходов гражданина с произведенными крупными расходами (покупка недвижимости, дорогого автомобиля и др.). Если бы власть вновь решила ввести контроль за крупными расходами граждан, но уже с учетом прежних ошибок (недостатков), то такое решение, безусловно, затрагивало бы интересы имущих классов и конечно имело бы своих противников. При этом, на наш взгляд, мог бы быть подвергнут критике, например, такой элемент этого контроля как срок для накопления необходимой суммы на крупную покупку в три года. Ведь гражданин может накапливать необходимую сумму и более длительный срок. Конечно, современные базы данных налоговых органов не смогут обеспечить контроль доходов за максимально возможный срок накопления доходов гражданина (для 60-летнего гражданина это около 40 лет трудового стажа). Однако компромисс в установлении такого срока контроля мог бы быть найден. Например, этот срок может быть установлен в 10 лет, что вполне соответствовало бы реальному времени для накопления гражданином доходов на крупную покупку с одной стороны и с другой стороны технической реализацией контроля доходов граждан за этот период в 10 лет с учетом баз данных используемых налоговыми органами.

Решение проблемы поэтапно, сначала ограничения наличного оборота, а затем введение контроля за крупными расходами граждан — были бы самыми эффективными мерами по ограничению теневой экономики во всех ее сферах. Ответ на вопрос по ограничению экономических свобод граждан мог бы звучать следующим образом, — если мы хотим иметь эффективное государство, способное отдать своим гражданам большее

количество благ, то за это необходимо платить или чем-то надо жертвовать.

Другая проблема ограничения ТЭ в НС — значительное количество пробелов налогового законодательства, которые умело используют тенивики в разработке и применении своих «серых» схем. Например, отсутствие эффективного противодействия налоговыми органами массовых регистраций «фирм-однодневок». Или другой пример, — пробел законодательства в отсутствии налоговой ответственности за непредставление декларации по НДС налогоплательщиком, использующим специальный налоговый режим и выставивший при реализации товара счет-фактуру с НДС. Последний пробел существует уже 13-й год. Соответствующие изменения по устранению пробела законодательства внесены в Налоговый кодекс РФ лишь с 1 января 2014 года¹. Устранение пробелов налогового законодательства и есть тот нереализованный резерв, который возможно было бы использовать в ограничении ТЭ в НС.

Одним из условий устранения таких пробелов является:

- полнота информации о существовании таких пробелов;
- разработка предложений по их устранению с позиции практиков, т. е. непосредственных исполнителей (нам не нужны не работающие нормы закона).

По мнению автора, оптимальное решение проблемы, — это введение института мотивированных рационализаторских предложений по выявлению и устранению пробелов

¹ Российская Федерация. Федеральный закон от 28.06.2013 N 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», п.13 ст. 3207. [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2013.

налогового законодательства. Первичный уровень института мотивированных рационализаторских предложений — рядовые исполнители в территориальных налоговых органах. Мотивация была бы эффективна в виде денежной премии за утвержденное рационализаторское предложение в комиссии при Управлении ФНС по соответствующему субъекту или в вышестоящей комиссии.

Таким образом, фактически возможно использовать более рационально потенциал всех сотрудников налоговых органов, повысить их активную жизненную позицию гражданина России и ускорить процесс устранения пробелов налогового законодательства.

Итак, для решения проблемы ограничения растущей теневой экономики мы дали оценку основным направлениям повышения эффек-

тивности налогового администрирования, среди которых следует выделить замену НДС налогом с продаж, ограничение наличного оборота для граждан, контроль за крупными расходами граждан и введение института мотивированных рационализаторских предложений по выявлению и устранению пробелов налогового законодательства. Причем органам власти при обсуждении и принятии соответствующих законопроектов уже в настоящее время приходится, а при их разработке придется противостоять значительному натиску контраргументов заинтересованных лиц и их представителей. Но и поэтапное решение проблем ограничения теневой экономики способно создать предпосылки для повышения экономической безопасности страны и увеличения темпов экономического роста.

Библиография

1. Росстат оценивает долю теневой экономики в России примерно в 15%. URL:// <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=2893747>.
2. Исследование Global Financial Integrity: Россия: нелегальные финансовые потоки и роль теневой экономики. // Центр гуманитарных технологий. URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/02/13/5411>.
3. Дадалко В. А. Факторы формирования теневого сектора в АПК: зарубежная и российская практика // Международное публичное и частное право, 2013, N 2. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.— правовой системы Консультант Плюс. (Дата обращения 14.07.2013).
4. Голодец О. Ю. Тем, кто получает большие зарплаты, платят слишком маленькие пенсии. URL: <http://top.rbc.ru/economics/22/08/2012/665716.shtml>.
5. Аль Капоне. URL:// <http://www.americansights.ru/legend-man/capone-al>.
6. Правительство РФ продолжает дискуссию о замене НДС налогом с продаж. URL:// <http://1prime.ru/Government/20130403/762359714.html>.
7. Медведев пообещал не вводить новые налоги в течение ближайших трех лет. // Центр гуманитарных технологий. URL: <http://www.expertnw.ru/news/2013-07-10>.
8. Российская Федерация. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в части отплаты товаров (работ, услуг) посредством наличных или безналичных расчетов. [Электронный ресурс]: Доступ из справ.— правовой системы

- Консультант Плюс. (Дата обращения 14.07.2013).
9. Российская Федерация. Конституция (1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ). [Электронный ресурс]: Доступ из справ.— правовой системы Консультант Плюс. (Дата обращения 10.09.2013).
 10. Российская Федерация. Федеральный закон от 28.06.2013 N 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законода-
тельные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», п.13 ст. 3207. [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2013.
 11. Мусаева Х. М. О проблемах и перспективах развития налогового федерализма в условиях модернизации экономики РФ // *НВ: Финансовое право и управление*.— 2013.— 1.— С. 49–63. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_476.html

References (transliterated)

1. Rosstat otsenivaet dolyu tenevoi ekonomiki v Rossii primerno v 15%. URL:// <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=2893747>.
2. Issledovanie Global Financial Integrity: Rossiya: nelegalnye finansovye potoki i rol» tenevoi ekonomiki. // *Tsentr gumanitarnykh tekhnologii*. URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/02/13/5411>.
3. Dadalko V. A. Faktory formirovaniya tenevogo sektora v APK: zarubezhnaya i rossiiskaya praktika // *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*, 2013, N 2. [Elektronnyi resurs]: Dostup iz sprav.— pravovoi sistemy Konsultant Plyus. (Data obrashcheniya 14.07.2013).
4. Golodets O. Yu. Tem, kto poluchaet bolshie zarplaty, platyat slishkom malenkie pensii. URL: <http://top.rbc.ru/economics/22/08/2012/665716.shtml>.
5. Al» Kapone. URL:// <http://www.americansights.ru/legend-man/capone-al>.
6. Pravitelstvo RF prodolzhaet diskussiyu o zamene NDS nalogom s prodazh. URL:// <http://1prime.ru/Government/20130403/762359714.html>.
7. Medvedev poobeshchal ne vvodit» novye nalogi v techenie blizhaishikh trekh let. // *Tsentr gumanitarnykh tekhnologii*. URL: <http://www.expertnw.ru/news/2013-07-10>.
8. Rossiiskaya Federatsiya. Proekt Federalnogo zakona «O vnesenii izmenenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii «O zashchite prav potrebiteli» i v Federalnyi zakon «Ob osnovakh gosudarstvennogo regulirovaniya torgovoi deyatelnosti v Rossiiskoi Federatsii» v chasti otplaty tovarov (rabot, uslug) posredstvom nalichnykh ili beznalichnykh raschetov. [Elektronnyi resurs]: Dostup iz sprav.— pravovoi sistemy Konsultant Plyus. (Data obrashcheniya 14.07.2013).
9. Rossiiskaya Federatsiya. Konstitutsiya (1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ). [Elektronnyi resurs]: Dostup iz sprav.— pravovoi sistemy Konsultant Plyus. (Data obrashcheniya 10.09.2013).
10. Rossiiskaya Federatsiya. Federalnyi zakon ot 28.06.2013 N 134-FZ «O vnesenii izmenenii v otdelnye zakonodatelnye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti protivodeistviya nezakonnym finansovym operatsiyam», p.13

- st. 3207. [Elektronnyi resurs]: Ofitsialnyi internet-portal pravovoi informatsii <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2013.
11. Musaeva Kh.M. O problemakh i perspektivakh razvitiya nalogovogo federalizma v usloviyakh modernizatsii ekonomiki RF // NB: Finansovoe pravo i upravlenie.— 2013.— 1.— С. 49–63. URL: http://www.e-notabene.ru/flc/article_476.html