

**Автономная некоммерческая организация (АНО)
«Экспертно-аналитический Центр по модернизации
и технологическому развитию экономики»
(ЭАЦ «Модернизация»)**

**Налоговая доктрина. Пути
совершенствования налоговой системы
Российской Федерации.**

Труды, вып. 2

Работу выполнили:

Кашин В.А., руководитель и ответственный исполнитель, член правления ЭАЦ «Модернизация», Государственный советник налоговой службы II ранга, д.э.н.

Чуев, А.В., президент ЭАЦ «Модернизация», Советник Председателя Совета Федерации, к.ю.н.

Абрамов М.Д., вице-президент ЭАЦ «Модернизация», к.т.н.

Панков В.В., зав. кафедрой Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова, д.э.н.

Москва – 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Введение	7
1. Обоснование и основные положения Налоговой доктрины России. Конкретизация целей и задач налоговой политики в условиях перехода к новой модели экономического развития РФ	15
1.1. Налоги и новая модель экономического развития	15
1.2. Россия в рейтингах и в чем «хромает» наша налоговая система	23
1.3. Принципы налогообложения и их реализация в налоговом законодательстве РФ. Требования к налоговой доктрине России	43
Принципы налогообложения	52
Примерная модель налоговой доктрины для России	71
2. Разработка и обоснование новой модели Налогового кодекса (общая часть). Проблемы совершенствования налогового администрирования	79
2.1. Налоги и предпринимательство. Как не задушить частную инициативу	79
2.2. Налоговое регулирование - эффективное средство развития несырьевой инновационной экономики	87
2.3. О налогообложении предприятий малого и инновационного бизнеса	93
2.4. Доход как объект налогообложения. Проблемы идентификации и администрирования	97
2.5. Проблемы налогообложения недвижимости	108
2.6. Проблемы налогового администрирования и реорганизации структуры налоговых органов	117

2.7. Перспективы совершенствования финансовых отношений между налогоплательщиками и государством. Требования к структуре налогового Кодекса.....	141
2.7.1. Проблема снижения административных издержек налогообложения.....	141
2.7.2. Проблема социальных ловушек	150
2.7.3. Проблема модернизации налоговой системы	163
Примерная унифицированная структура Налогового кодекса РФ	166
Концепция модернизации, унификации и стандартизации налогового законодательства (Концепция МОДУС).....	174
3. Вопросы защиты прав налогоплательщиков и их значение для поддержания эффективности применения современной системы налогообложения.....	184
3.1. Защита прав налогоплательщиков: опыт развитых стран..	184
3.2. Совершенствование защиты прав налогоплательщиков в РФ	195
Права и обязанности налогоплательщиков	199
Права и обязанности налоговых органов.....	201
4. Актуальные проблемы защиты национальных интересов России в сфере международных налоговых отношений ...	205
4.1. Международное налоговое регулирование деятельности и доходов физических лиц.....	205
4.2. Международное налоговое регулирование деятельности и доходов юридических лиц	220
4.3. Вопросы совершенствования внешней налоговой политики РФ	229
4.4. Предложения по совершенствованию законодательной базы международного налогового регулирования в РФ	251
Налоговая юрисдикция и международные налоговые отношения.....	261
Условие реализации новой налоговой системы	270
Мероприятия Первого этапа	276

Мероприятия Второго этапа	278
Внеочередные меры.....	281
Заключение.....	287
Приложения. Хартии налогоплательщиков и налоговых служб	
1. Модельная хартия налогоплательщиков для стран ОСЭР ..	289
2. Австралия.....	294
3. Испания.	307
4. США. Ваши права как налогоплательщика.....	310
5. США. Служба налогового адвоката (СНА).....	317
Список источников.....	318

Введение

Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) за исключением некоторых положений введена в действие с 1 января 1999 года, а часть вторая – с 1 января 2001 года. Введение в действие нового Налогового Кодекса было, безусловно, большим шагом вперед. Прежняя налоговая система практически не давала предпринимателям возможностей честно работать – действовали налоги с оборота, несоразмерные штрафы за неуплату налогов и т.д. Видимо, прежняя система налогообложения сформировала тот менталитет предпринимателя, который еще сохраняется – желание любыми способами уклониться от уплаты налогов.

Но и новый Налоговый Кодекс с самого начала мало способствовал развитию российского производства и имел множество недостатков. Уже в первых комментариях¹ к Кодексу было отмечено, что первая часть НК РФ, заменившая Закон об основах налоговой системы, с одной стороны, является значительным по объему документом, претендующим на звание налоговой конституции страны, а с другой стороны, содержит огромное количество неточностей, ошибок, вариантных решений, возможностей для произвольного манипулирования его нормами. Введение в действие с 1 января 2001 года четырех глав части второй НК РФ, посвященных НДС, акцизам, налогу на доходы физических лиц и единому социальному налогу (взносу), также вызвало значительное число вопросов со стороны участников налоговых правоотношений.

¹ Комментарий к Налоговому Кодексу Российской Федерации части первой и второй. Издание 2-е, переработанное и дополненное/ М.Л.Захаров и [др.]. Под ред. С.В.Земляченко (часть первая), Р.Ф.Захарова (часть вторая). - М. 2001

С самого начала авторам Кодекса и руководству страны было ясно, что Налоговый Кодекс, как и налоговая система любой страны, требует непрерывного совершенствования в процессе использования и изменений в соответствии с изменениями экономической ситуации в стране. Видимо, для решения этих задач при Министерстве по налогам и сборам был создан Институт развития налоговой системы (ФГУП НИИРНС). К сожалению, в дальнейшем работы института не были востребованы, и в 2010 году он был ликвидирован. Работа по совершенствованию Кодекса была пущена на самотек.

В результате, НК РФ перестал отвечать требованиям экономического развития нашей страны, а действующая на его основе налоговая система явилась главным фактором разрушения российской промышленности.

В связи с кризисом налоговые проблемы стали особенно актуальными. Существующей в России налоговой системой недовольны и предприниматели, и налоговики. Наша налоговая система неудовлетворительно выполняет фискальную функцию и почти не выполняет стимулирующую, контрольную, распределительную и социальную функции. Она не способствует развитию производства, росту благосостояния и снижению социального расслоения населения. Наша налоговая система сложна, запутана и противоречива. Она позволяет легко уклоняться от уплаты налогов и даже провоцирует на это. В десятках изданий можно найти соответствующие инструкции. Многие предприятия в той или иной мере находятся и всегда находились в тени. С другой стороны, независимо от уплаты или неуплаты налогов, налоговая инспекция может привлечь к ответственности любого налогоплательщика, выразив, например, сомнения в действительности счетов-фактур и в законности возмещения НДС, или заподозрив его в «недобросовестности» и в получении «необоснованной налоговой выгоды».

И это – не «огульное охаивание». Вот мнение бывшего (до апреля 2010 г.) руководителя Федеральной налоговой службы России М. Мокрецова, опубликованное в «Российской газете» 3

сентября 2009 года: «Налоговые законы очень некомфортны, непонятны, запутаны, дают возможность двойного толкования... Декларации раздуты непомерно. Декларацию по НДФЛ нормальный человек заполнить не может. В декларации, заполняемой по прибыли, содержится практически вся 25-я глава Налогового кодекса, страшная. Декларация по НДС, когда налог появился, была полторы странички, а сейчас 17 страниц. Декларации можно сократить до того уровня, который устроит и нас, и налогоплательщиков...».

Вряд ли кто-нибудь лучше и убедительней руководителя ФНС может оценить нашу налоговую систему и указать на ее болевые точки.

Мрачную картину дополняет председатель Экспертного совета при Комитете Государственной Думы ФС РФ по бюджету и налогам М.Ю.Орлов²: «Проблемы с администрированием НДС и других налогов, поголовные проверки ФНС России и, по их итогам, суды предпринимателей с "налоговиками", грядущая реформа ЕСН с повышением страховых платежей, добавляющая к ФНС еще двух "контролеров" со стороны социального страхования и Пенсионного фонда – далеко не полный перечень негативных налоговых проблем малого и среднего бизнеса в сегодняшних условиях...».

Недоволен налоговой системой и Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП): «существующая в России налоговая система не просто не стимулирует модернизацию экономики и инновационную деятельность компаний, а становится барьером для добросовестных налогоплательщиков. Фактически в условиях кризиса налоговая нагрузка, как прямая, так и косвенная, увеличивается. Многие согласованные решения по поддержке компаний не были реализованы, а предлагаемые льготы (стимулирование НИОКР, налоговой кредит и т.д.) оказываются невостребованными бизнес-сообществом из-за избы-

² ОПОРА России, 27 мая 2009 г.,
<http://www.opora.ru/press/lenta/2009/05/27/v-opore-obsudili-proekt-antikrizisnoy-nalogovoy-programmy-v-s>

точно сложных процедур их оформления. Несмотря на все предпринятые усилия, пока не удалось радикально изменить ситуацию в сфере налогового администрирования, так и не решена проблема возмещения НДС»³.

Российская налоговая система, как будет показано, противоречит и требованиям науки и мировому опыту, а действующий в нашей стране Налоговый Кодекс требует коренной переработки. Ниже предложены и обоснованы основные направления этой работы.

Налоги являются экономическим выражением государства. Насколько эффективны и справедливы налоги – настолько эффективно и справедливо и само государство, и наоборот.

В демократическом государстве ответственность за эффективность и справедливость применяемой системы налогообложения разделяют государство и общество – народ его составляющий, который либо непосредственно, через референдумы (местные налоги), либо через своих представителей, заседающих в парламентах (общегосударственные налоги), принимает законы, устанавливающие налоги.

В государствах, где экономика функционирует на рыночных принципах (свобода товарно-денежных отношений и обеспечение частной собственности на средства производства), налоги являются основной финансовой категорией, экономически связывающей власть и народ. Народ, передающий, через налоги, часть своего материального состояния в распоряжение государственной власти, вправе требовать от нее, чтобы эти средства использовались наилучшим образом, в интересах укрепления государства (против возможных внешних угроз), поддержания правопорядка (внутренняя безопасность), и содействия всеобщему процветанию (социальная роль государства). Власть заинтересована в том, чтобы налоги не мешали экономическому развитию и росту благосостояния населения – что вместе составляет экономическую основу национальной базы налогообложения,

³ Повестка дня РСПП до 2012 года, утверждена съездом РСПП 15 апреля 2010 г.

а также в том, чтобы налоги уплачивались добровольно – в этом случае издержки на применение налогов («накладные расходы» систему налогообложения) минимальны.

В итоге между властью и народом устанавливается некоторый консенсус – в отношении размера налогов, распределения налогового бремени и направлений расходования собранных налоговых доходов, который выражается в ежегодно принимаемом государственном бюджете. Народ, в лице своих представителей в парламенте, может отказать в утверждении этого бюджета – и тогда правящей власти придется пересматривать вызвавшие неодобрение депутатов соответствующие статьи доходов или расходов, или просто вынести вотум недоверия правительству (т.е., проводимой им политике), которое тогда должно уйти в отставку (в частном случае, «верховный управляющий» – император, король, президент, и т.д. – может исполнять роль арбитра и предложить альтернативный вариант: например, провести пере-выборы парламента).

Такой консенсус исторически непостоянен и составляющие его конкретные параметры могут меняться в зависимости от конкретных условий «пространства» (страны, региона) и «времени» (исторического периода, уровня и состояния экономического и социального развития данной страны). Бывали времена и страны, когда государство удовлетворялось 5%-10% народного дохода («десятина»), но есть и примеры, когда в виде налогов власть централизует в своих руках более 50 % от общей суммы доходов общества (прогрессивные налоги на доходы и имущество). И необязательно, что при относительно низких налогах народ оказывается более довольным властью, чем при более высоких. Для развитых стран сейчас свойственно поддерживать общее бремя налогов («налоговая квота») на уровне 30% - 40% от объема ВВП, страны, показывающие повышенные темпы экономического развития, стараются не переходить лимита в 25%.

Для современной России вопрос об оптимальных размерах налогового бремени остается предметом острой дискуссии: при-

существует и чисто «бухгалтерский подход» («собрать налогов столько, сколько надо для покрытия утвержденных расходов бюджета»), и приземленно-прагматичный подход («пока мы живем за счет экспорта энергоносителей, нам нельзя резать сук, на котором сидим и потому – максимум налоговых льгот добывающим отраслям»).

Насущные и неотложные преобразования в налоговой политике России, на наш взгляд, в следующем:

- определить разумные размеры налогового бремени – на уровне, сравнимом с налоговым бременем в странах бурного промышленного развития (Китай, Бразилия, Мексика) – не более 25 % к ВВП;

- обеспечить более справедливое распределение этого налогового бремени – за счет перемещения его основной массы на избыточно богатые слои населения, на сырьевой и финансовый секторы экономики;

- серьезно модернизировать налоговую систему и за счет этого – существенно упростить и облегчить для налогоплательщиков все процедуры налогового администрирования.

Соответственно в настоящей работе выделены следующие разделы.

Первый раздел посвящен вопросам разработки и обоснования Налоговой доктрины России. Предлагаемая в работе Примерная модель Налоговой доктрины для России основывается на общепризнанных, установившихся в финансовой науке, *принципах налогообложения*; в их последовательном развитии – от четырех «максим обложения» А. Смита («справедливость», «определенность», «удобность» и «экономичность»), к пяти принципам налогообложения Ж.-Б. Сэя («умеренность», «эффективность», «равномерность», «минимизация вреда для производства» и «поощрение морального поведения людей»), пяти принципам Н.И. Тургенева («справедливое распределение налогового бремени (при желательном «отклонении» тяжести налогов от простого народа»), «определенность», «удобство момента уплаты налога», «дешевизна собирания налогов», «обложение по чисто-

му доходу, исключение налогообложения капитала») и девяти принципам А. Вагнера («всеобщность» и «равномерность» (обложения), «достаточность», «подвижность (гибкость)», «надлежащий выбор объекта обложения», «правильное комбинирование видов налогов», «определенность», «удобность», «дешевизна налогового процесса»)⁴.

Для Примерной модели Налоговой доктрины России отображены шесть из этих принципов («социальная справедливость», «равномерность», «экономичность», «минимизация вреда для общеэкономического развития», «минимизация вреда» и «исключение неоправданного вмешательства налоговых органов» – в отношении самостоятельной хозяйственной деятельности людей) и дополнительно включены «технические» принципы исключения «двойного налогообложения» и «налоговой дискриминации». Кроме того, выделен принцип «запрета инфляционного налогообложения» (практика, неизвестная для периода классического капитализма) и специально для России сформулирован антиглобалистский принцип «приоритета национальных интересов России» – в противовес требованиям о «об ускоренном приобщении России к цивилизованным странам», любой ценой и на любых условиях.

Во втором разделе работы рассматриваются вопросы модернизации налогового законодательства (Налогового кодекса) и совершенствования налогового администрирования. Сам Налоговый кодекс предлагается реорганизовать, структурно и логически, с использованием общепризнанных положений научной теории и современной практики законодательства. В частности, в организационной структуре Налогового кодекса предусмотрено свое место для всех применяемых в мировой практике и необходимых для создания стройной системы налогообложения видов налогов. Это не налагает на государство обязанности применять всю совокупность этих видов налогов, но избавляет от

⁴ См., например, И.А. Майбуров «Теория и история налогообложения», М., 2007, с. 236-239.

разрушения состава и нумерации разделов и глав Налогового кодекса в случае применения – или исключения из применения – какого-либо из современных видов налогов и разновидностей налоговых режимов. Вопросы же формирования состава налоговой системы применительно к изменяющимся конкретным условиям и обстоятельствам социально-экономической ситуации в России должны решаться с учетом необходимости соблюдения основополагающих положений и принципов, представленных в Налоговой доктрине России.

В этом же разделе представлены установившиеся научно-теоретические основания современной классификации налогов, которые позволяют производить сравнительный анализ эффективности отдельных видов налогов и решать вопросы их правильного, с учетом требований принципов налогообложения, комбинирования и регулирования. Этот момент особенно важен в связи со сложившейся практикой обсуждения налоговых проблем в СМИ, когда, нередко, под одним и тем же названием понимаются совершенно разные виды налогов (например, налоги на труд, на налоги на имущество, налоги на капитал или на доходы от капитала, и т.д.) или когда смешиваются самостоятельные виды налогов и отдельные налоговые режимы (в рамках одного и того же налога).

Во втором разделе рассмотрены также вопросы налогового стимулирования несырьевых, инновационных и малых предприятий.

Третий раздел имеет особое значение для современной ситуации с регулированием отношений налоговых органов с налогоплательщиками. В этом отношении в развитых странах накоплен серьезный опыт и есть все основания рекомендовать его для «заимствования» и использования в РФ. Фундаментальные основания для такой практики в предложенной нами Примерной модели Налоговой доктрине все уже есть.

И, наконец, четвертый раздел работы посвящен внешней налоговой политике России – политике, в которой мы однозначно неэффективны, слабы и в целом несостоятельны. И этими

нашими слабостями успешно пользуются наши партнеры и конкуренты на мировой арене, что влечет для России потери ежегодно многих миллиардов налоговых доходов и не добавляет ни уважения, ни сочувствия со стороны мирового сообщества.

В Заключении представлены конкретные меры по перестройке налоговой системы и реформированию налогового администрирования, которые обеспечивают, в условиях России, строгое соблюдение положений и принципов Налоговой доктрины и формирование налоговой политики с учетом требования поощрения экономического роста и защиты национальных интересов страны на мировой арене.

Раздел 1. Обоснование и основные положения Налоговой доктрины России. Конкретизация целей и задач налоговой политики в условиях перехода к новой модели экономического развития РФ.

1.1. Налоги и новая модель экономического развития.

Если смотреть на налоги с разумной, рациональной точки зрения, можно утверждать, что в нашей системе налогообложения царит полный хаос. Хотя неспециалисту она может показаться идеальной: все, как в развитых странах – есть и подходящий налог, и налог на прибыль, и даже суперсовременный НДС, мы боремся с «отмыванием» денег, нас приняли в ФАТФ и с нами даже заключают международные налоговые соглашения. И по доле налогов в ВВП мы «в самой золотой серединке»: чуть больше, чем в «либеральных США, но существенно ниже, в «социалистической» Швеции.

И тогда возникает вопрос: а надо ли нам что-то еще «улучшать» в нашей образцовой налоговой системе? Ведь она идеально вписывается в нашу экономическую модель, а эта наша модель вынесла и дефолт, пережила и кризис, хороша и для инноваций – есть налоги, значит, есть с чего предоставлять льготы и скидки. А налоговая система у нас и вполне сбалансирована

(косвенные и прямые налоги – примерно пополам), весьма эффективна (собираемость самого передового из налогов, НДС, у нас зашкаливает за 95%, тогда, как и сами изобретатели этого налога, французы, не выходят еще и на уровень в 50%) и даже замечательно справедлива – в равной степени освобождает от налогов и пенсионеров, и олигархов. В результате, мы по доле пенсионеров в составе населения на первом месте в мире, а по числу долларовых миллиардеров пока третьи, но – подтягиваемся.

Тем не менее, и нашу экономическую модель, и идеально соответствующую ей нашу налоговую систему надо срочно менять. Наши богатейшие природные богатства конечны и, если не нашим детям, то внукам, наверняка, придется задуматься – а что делать дальше?

В отношении предлагаемой нами налоговой системы подробнее будет сказано дальше, а сейчас отметим только, что она должна удовлетворять следующим трем основным требованиям: быть достаточно простой (т.е. настолько управляемой, чтобы не создавать для общества дополнительных тягот в связи с ее применением), удовлетворительно справедливой (чтобы не создавать в обществе чрезмерных антагонизмов в отношении распределения налогового бремени) и не мешающей трудовой и предпринимательской деятельности населения.

Если принять за истину, что только труд человека создает все богатства, то система налогообложения не должна уподоблять себя змее, в голодном азарте упоенно пожирающей свой собственный хвост.

При этом следует уточнить, что весь мировой опыт развития налогообложения доказывает, что позитивный эффект от ее применения лишь в относительно малой степени определяется особенностями самой этой системы; значительно важнее то, как и на какие цели расходуются собираемые налоги.

Так, в скандинавских странах налоговое бремя предельно высоко, но население не воспринимает его как какую-то особую несправедливость, поскольку до 70 % всех сумм из собранных

налогов возвращается этим же налогоплательщикам – в виде социальных услуг, пособий, субсидий, пенсий, и т.д.

В других же странах, где бюджет не имеет такой социальной направленности, даже вдвое меньшее по сравнению со скандинавскими странами налоговое бремя воспринимается как чрезмерное и несправедливое.

В России недовольство в обществе зреет одновременно и в отношении распределения бремени налогов, и использования собранных в виде налогов бюджетных средств.

Россия пока остается выживающей в этой ущербной модели хозяйствования по одной-единственной причине – наличия природных богатств, которые можно продолжать эксплуатировать, продавать за рубеж, делить полученные от этих продаж доходы. Но ведь всему этому когда-то придет конец, и нам все равно придется научиться жить как другие страны – за счет своего труда, конкурировать с этими странами на поле эффективности и лучшей организации этого труда, поставлять на мировой рынок, в сферу международного обмена товарами, что-то и сделанное своими руками.

И поэтому нам давно уже пора перейти к другой парадигме – народ живет так, как он работает, а власть существует на те деньги, которые дает ей народ. Тогда чиновники будут заинтересованы в том, чтобы народ зарабатывал больше и не станут чинить ему препятствия на этом пути. А налоги не будут использоваться против труда людей, в ущерб наращиванию производства – в конечном счете, единственной экономической базе для этих налогов.

Сегодня в России связь между налоговой и экономической политикой отсутствует. И это естественно, ведь за экономическое и промышленное развитие в нашей стране отвечают Минэкономразвития и Минпромторг, а налоги находятся исключительно в ведении Минфина, который руководствуется лишь фискальными соображениями. Возможно, именно поэтому Министр финансов А.Л.Кудрин смотрит в будущее, прогнозируя «неизбежное увеличение фискальной нагрузки».

Аргументов у него полно. Во-первых, кризис. Во-вторых, проблема мировых цен на нефть. Когда они низки, это – плохо, когда они высоки – это очень-очень, совсем плохо. В-третьих, мешает президент Медведев, который настаивает, что «бюджетная политика государства должна стимулировать структурный сдвиг экономики».

Ну и самые главные виновники всех наших трудностей – это пенсионеры, которых все больше (уже их 100 на 128 работников, тогда как в Европе каждую сотню пенсионеров «обслуживают» 150-160 работников) и они никак не укладываются в предписанные им финансовым ведомством сроки доживания.

И дальше министр бодро докладывает, как он борется со всеми этими трудностями. Кризис мы победили, загрузив бюджетными деньгами банки. Поскольку они не понесли все эти деньги в российские магазины, то мы одновременно нанесли удар и по инфляции.

Мировые цены на нефть нам, конечно угрожают. Но если они начнут расти, то излишки доходов мы отвезем в Америку и никакого «перегрева экономики» у нас в России не допустим. А если они станут снижаться, то мы поднимем цены на бензин, люди станут реже ездить на работу, а пенсионеры – за пенсиями и в больницы, спрос на все упадет и опять легче станет бороться все с той же инфляцией.

Ну и президенту Медведеву ответим прямо и по существу. Алексей Кудрин не просто экономист (а президент, напомним, юрист), но и еще «относится к тем экономистам, которые считают, что налоговая система не должна быть стимулирующей». И этой емкой формулой наш финансовый министр ответил сразу на обе части вопроса президента – на первую, озвученную, и вторую, скрытую.

На первую: налоги не должны стимулировать «структурные сдвиги в экономике». И на вторую: никак и никогда нельзя считать «налоговым стимулированием» ни освобождение от НДС финансового сектора, ни «премиальное» возмещение НДС для экспортеров сырья и энергоносителей, ни льготное налогообло-

жение дивидендов, ни льготы по социальному налогу (сейчас – взносы) для получателей особо крупных доходов, ни стойкий налоговый иммунитет для получателей взяток, бонусов акциями оффшорных фирм (которым как раз и принадлежит львиная доля капитала крупнейших российских компаний и предприятий), разного рода откатов, и т.д.

С пенсионерами и прочими социальными иждивенцами министр предлагает бороться путем «реvisions социальных обязательств государства и увеличения пенсионного возраста». По первому направлению надо усиленно внедрять платную медицину, по второму – остановить мужчин, которые стали вдруг массово доживать до пенсионного возраста – до 60 лет, новая планка будет – 65 лет (в соответствии с общей стандартной формулой: нет денег на лечение – нечего было доживать до пенсии). А если этого не сделать, то, предупреждает министр финансов, «пенсии нынешних пенсионеров будут очень низкими».

Ну и самый главный рецепт – уже не просто прогноз, а твердый приказ-задание: «задача достижения балансирования государственного бюджета...не может быть решена без увеличения фискальной нагрузки». Поскольку по уровню налоговой квоты (доли налогов в ВВП) мы сейчас находимся примерно посередине между Грецией (сверху) и Китаем (снизу), то, по мнению министра, Россия должна выбрать путь на активное сближение с Грецией и, соответственно, на удаление от Китая.

Разумеется, при выборе такого курса (сближения с цивилизованным Западом) придется пойти и на некоторые издержки. В частности, как полагает министр, нельзя «требовать от бюджета выполнения тех амбициозных планов социально-экономического развития, которые были приняты накануне глобального шторма».

Таким образом, об экономическом развитии, о подтягивании к уровню, хотя бы Бразилии и Мексики (о Португалии или Китае речь уже не идет), нам сейчас нечего и думать. Но в этом нет ничего нового – нам об этом говорили и до кризиса, и в периоды бюджетных профицитов, которые подавались как «большая по-

беда налогово-бюджетной политики» – хотя, на самом деле – всего лишь элементарные просчеты в бюджетном планировании: государство собирает налогов с населения больше, чем ему реально требуется.

Дежурный протест против такой политики заявила министр экономического развития Э. Набиуллина: «Не надо повышать налоги». И тут же, со всей вежливостью, она дает и подсказки для ответа: «Это только приведет к уклонению от них» (значит, надо ужесточать налоговое администрирование, и правительство все последние годы как раз и работает над этой проблемой)... «надо работать не только над сокращением расходов» (и это делается!), «но и над увеличением доходов. Причем не путем повышения ставок, а создавая новую налоговую базу, новый бизнес, обеспечивая рост экономики» (и это будем делать – но только после кризиса).

В общем, оба министра вроде все разъяснили: кризис - стихия, а остальное – просто так складывается по вполне объективным причинам. Ни на какое экономическое развитие России можно и не рассчитывать. Деньги на стимулирование экономического роста не давали и не дадут ни при каких обстоятельствах – все равно разворуют, в Америке они сохраннее. На налоговые льготы промышленности денег нет и не будет, они все - там же, в Америке.

А с социальными обязательствами и еще проще – либо их надо сокращать, либо будем увеличивать налоги. И Китай нам не указ – у них социальные пособия низкие, а пенсий вообще нет. А что они на наших глазах превращаются в мировую экономическую державу, что среднего класса в нем уже больше, чем во всей Европе, что они на всем привозном сырье выдают до 10 % промышленного роста ежегодно – все это местная специфика, «азиатчина», а мы пойдем своим, цивилизованным, западным путем.

И крах Исландии нам не грозит – в случае чего, расплатимся сырьем (или островами), а Норвегия нам не пример – не случайно, ее и в ЕС не принимают, и к зоне евро не дают подключить-

ся. А мы бы хотели – как Греция или Португалия, не знаем только как переманить от них туристов на наши северные моря. И чтобы наши друзья из Европейского союза на будущее имели бы и нас в виду – в их программе экстренной помощи - на случай, если цены на нефть упадут, предприниматели все из России разбегутся, а народ весь плавно перетечёт в ряды пенсионеров и прочих получателей социальных пособий и субсидий.

Ну а как же с новой моделью экономического развития, с заменой ею старой модели «сырьевой сверхдержавы»? Ведь если руководство страны ставит вопрос именно так, то кому-то, видимо, все же придется заниматься такими скучными вещами, как повышение производительности труда в промышленности и в сельском хозяйстве, решать вопросы продовольственной безопасности страны, внедрять новые технологии и повышать в экспорте долю готовой продукции, а также следить за неуклонным ростом доходов основной массы населения – да, обеспеченный деньгами спрос для страны тоже имеет значение, но не тот, который наращивается льготами для банкиров и олигархов и который легко удовлетворяется бутиками Парижа и Милана. Но тогда и в нашей «образцовой» налоговой системе необходимы радикальные перемены, и ее «совершенства» уже не выглядят столь неоспоримыми.

Пора также переоценить и те «безальтернативные» рецепты и рекомендации зарубежных экспертов и, в частности, рекомендации Международного валютного фонда, которыми с самого начала реформ руководствовались наши реформаторы. Вот что говорил об этом еще в 1999 году общепризнанный - и иногда цитируемый и нашими экономистами – научный авторитет, профессор Колумбийского университета, лауреат Нобелевской премии за 2001 год Джозеф Стиглиц⁵:

«Отчасти проблема состоит в чрезмерном доверии к моделям экономики, почерпнутым из учебников, которые могут быть

⁵ Дж. Стиглиц. Куда ведут реформы. Журнал «Вопросы экономики», № 7, Изд. РАН, 1999

весьма удобны для обучения студентов, но на них нельзя опираться при консультировании правительств, пытающихся воссоздать рыночную экономику... Нельзя отделять "принципы" в чистом виде от того, как они реализуются или должны реализовываться на практике. Западные консультанты предписывали свои рецепты реформ в условиях конкретного общества: с собственной историей, достигнутым уровнем социального капитала, совокупностью политических институтов, политическими процессами, на которые влияли (если не определяли их) те или иные политические силы. Экономисты не могут так просто отмахнуться от того, как эти рекомендации используются. Докторам пора пересмотреть свои рецепты».

Таким образом, экономическую и финансовую политику в России надо менять – и чем быстрее, тем лучше, пока вся страна – ее государственный аппарат и ее народы («элиты» в расчет можно не брать, они уже подготовили себе запасные аэродромы за пределами России) окажутся в неразрешимо критической ситуации.

Для этого нужно всего лишь определить предел налоговых изъятий у граждан и предприятий (руководствуясь правилом «не народ – для бюджета, но бюджет – для народа»), и одновременно ввести необходимые поправки в ставки основных налогов (а также соответственно урезать бюджетные аппетиты государственных ведомств). Что же касается так называемых «священных социальных обязательств государства», то давно и не нами замечено, что значительно эффективнее не помогать гражданам в «финансово-бюджетном порядке», вовлекая их таким образом в систему социального иждивенчества, а просто оставить им эти суммы, не забирая их в виде налогов, и одновременно стимулируя предприятия (при необходимости – и стимулируя в «добровольно-принудительном порядке») к более справедливой оплате труда своих работников.

Основные элементы и количественные параметры этой новой налоговой системы легко прослеживаются на опыте (но на опыте – только полезном и адекватно применимом к условиям РФ)

других стран. Это – льготное и благожелательное к производительной деятельности налогообложение прибылей и доходов инвесторов и предпринимателей, разумно построенная прогрессивная система налогообложения доходов граждан и взвешенное (по ставкам) и сбалансированное (по полезности - медицинской и социальной) налогообложение потребления.

При этом нельзя забывать, что в России, в единственной стране в мире, частные лица смогли стать миллиардерами за счет присвоения государственной собственности (и этот российский пример – единственный и вообще в человеческой истории). Приватизации госимущества разного рода имели место и в других странах – но всегда госсобственность распродавалась по какой-то разумной цене. Достаточно случаев и обогащения за счет государства – но это удавалось исключительно королям, императорам или диктаторам, захватившим власть насильственным путем, и их состояния затем, рано или поздно, все же возвращались государству. Но в истории еще не было ни одного случая, когда бы частное лицо столь безмерно обогатилось за счет государства, только за счет своих особых «способностей» или за счет особой близости к власти, и затем бы еще оставалось в этом государстве и сохраняло бы нем соответствующий экономический вес и политическое влияние.

1.2. Россия в рейтингах и в чем «хромает» наша налоговая система.

Россия во всех мировых рейтингах, как правило, занимает экстремальные позиции. По степени экономической свободы, по условиям для инноваций, по инвестиционному климату для прямых иностранных инвестиций, по уровню коррупции, и т.д. Россия стабильно удерживает позиции в самом конце списка, зато лидирует по длине государственных границ, по размерам национальной территории на душу населения и неизменно занимает «призовые места» по дороговизне жизни в столице и по числу миллиардеров.

А как с налогами? Согласно последним статистическим данным ОЭСР доля налогов в ВВП развитых странах последние годы падает и сейчас составляет самый низкий уровень, считая с начала 1990-х годов. В 2007 году этот показатель в среднем по странам ОЭСР составлял 35,4%, в 2008 году - 34,8% и в 2009 году - 33,7% (пик был в 2000 году - 35,5%).

Вместе с тем, если взять данные 2009 года, то «разброс» по этому показателю между странами остается весьма значительным. На одном «полюсе» - Дания и Швеция, с показателями, соответственно, 48,2 % и 46,4 %. На другом - Мексика, с показателем налоги к ВВП 17,5%, за ней следуют Чили - 18,2%, затем США - 24,0% и Турция - 24,6%. Австрия, Бельгия, Финляндия, Франция, Италия и Норвегия сохраняют налоговое бремя на уровне примерно 40%. В течении двух лет подряд этот показатель падал почти в половине стран ОЭСР, и на протяжении трех лет подряд - в Канаде, Франции, Исландии, Ирландии, Новой Зеландии, Норвегии и Великобритании.

Если говорить о наиболее заметных изменениях этого показателя, то налоговое бремя снизилось более чем на 5% в период между 2007 и 2009 годами в трех странах-членах: Испания – с 37,3% до 30,7%; Исландия – с 40,6% до 34,1% и Чили – с 24% до 18,2%. За ними следуют Греция, Ирландия, Новая Зеландия и США, налоговое бремя в которых уменьшилось на 3-4% за тот же период.

Возьмем теперь данные аналитического доклада «Paying Taxes 2008 - The global picture» (совместная разработка аудиторской фирмы «PricewaterhouseCoopers» и МБРР). В нем, кроме расчета показателей доли налогов в ВВП, даются также показатели «налоговой привлекательности» и «простоты налоговой системы». И на основе этих показателей затем определяется индекс общего налогового бремени («Total Tax Rate»). В Европе по этому индексу безоговорочно лидируют Ирландия и Швейцария.

Что же касается рейтинга показателя «налоговой привлекательности», то в нем первые позиции занимают Вануату (с общим расчетным индексом в 8,4% и Мальдивские острова - 9,1%.

За ними следуют Объединенные Арабские эмираты (ОАЭ), Кувейт и Саудовская Аравия (средний индекс – 14,5%). Для США такой индекс составляет 46,2%, 102-е в рейтинге, далее – ФРГ, 50,8% и 124-е место в рейтинге, Австрия – 54,6% и 142-е место, Франция - 66,3% и 157-е место и Италия – 76,2% и 168 место.

По показателю «простоты налоговой системы» Швейцария занимает 4-е место в Европе и 15-е место в мире. Глобальный список по этому показателю возглавляют Мальдивы, за которыми следуют Сингапур, Гонконг, ОАЭ, Оман и Ирландия. В конце списка, с самыми запутанными налоговыми системами - Венесуэла, Центральноафриканская республика, Демократическая

Рейтинг стран по индексу «общей налоговой нагрузки».

Государства	индекс
ОАЭ, Бахрейн, Кувейт, Саудовская Аравия, Багамы, Оман, Македония, Гонконг, Катар, Румыния	1,3 – 1,9
Эстония, Ливан, Словакия, Армения, Сингапур	2,0 – 2,1
Ирландия, Болгария, Чили, Латвия, Камбоджа, Грузия	2,3
Венгрия, Литва, Исландия, Киргизия, Польша, Туркменистан	2,4
Кипр, Молдова, Албания, Канада, Чехия, Россия	2,5
Узбекистан, Боливия, Таджикистан, Босния и Герцеговина, Парагвай	2,6
Хорватия, Мавритания, Белиз, Бразилия, Непал	2,8
Швейцария, Ботсвана, Доминиканская Республика., Украина, Капо-Верде, Ангола	2,9
Великобритания, США, Испания, Китай, Индия, Франция, Германия и др.	3,1 – 4,1
Чад, Северная Корея	4,9 – 5,0

Республика Конго, Украина и Белоруссия. Если же посмотреть на время, которое в каждой из стран необходимо затратить для

того, чтобы рассчитаться с налогами, то в Европе лидируют Люксембург и Швейцария (примерно 63 часа в год). Ниже приведена таблица рейтинга стран по показателю (индексу) «общей налоговой нагрузки» (суммируя фискальное и административное бремя налогов).

Таким образом, как мы видим, по показателям налогового бремени Россия удачно попадает в «золотую середину» мирового рейтинга и хорошо смотрится даже в элитной группе самих развитых стран: «лучше» США, Великобритании и Германией и в непосредственной близости с Чили и Сингапуром. Так, может быть, с налогами у нас все хорошо? И нужно, как утверждают наши налогово-бюджетные руководители, лишь «косметическое приглаживание» Налогового кодекса?

На самом деле, все не так. Во-первых, показатель доли налогов в ВВП – это «средняя температура по больнице: кто-то в жару, а кто-то уже совсем холодный». И у нас есть целые сектора и отрасли экономики, которые налогов почти не платят (банковский сектор с НДС даже не знаком) или даже имеют свой доход от налоговой системы (сырьевики, которые получают возврат НДС при экспорте), но зато другие платят налоги «по максимуму».

Во-вторых, одно и то же налоговое бремя воспринимается экономикой и обществом по-разному, в зависимости от того, в каком звене, на каком этапе процесса общественного воспроизводства взимаются основные налоговые платежи.

Чтобы разобраться в этом вопросе, рассмотрим возможные экономические эффекты от применения налогов на разных этапах процесса общественного воспроизводства – начиная с этапа инвестирования, организации производства (формирование и использование промышленного капитала), затем этапы распределения, обмена и потребления. Для лучшего понимания последствий фискального вмешательства государства в этот процесс начнем с последнего этапа.

На этапе потребления. Предположим, мы находимся на конечном этапе процесса общественного воспроизводства – произ-

веден конечный продукт (готовый для потребления), распределены полученные доходы. Пускай государство решило применить налог (налог на доходы граждан) в размере 15 %.

Доходы потребителей сократились на 15 %. Предположим, что государство использовало эти средства на выплаты пособий детям и пенсии престарелым. Тогда мы видим: а) что совокупный внутренний спрос не изменился (все произведенные продукты будут приобретены и потреблены, как это было и в безналоговом варианте); б) социальные последствия для налогоплательщиков, для общества в целом, от введения налога практически будут неощутимы (раньше люди сами несли расходы на содержание детей и стариков, теперь они делают это через посредство государственной системы социального вспомоществования). Чистый минус – расходы на содержание непроизводительного чиновничества, занимающегося сбором налога и распределением субсидий.

Теперь возьмем налог на продукты потребления (обычно такой налог называют «налогом с продаж», или «налогом на розничную торговлю»). В результате применения этого налога цены на продукты вырастают на 15 %, и у потребителей есть выбор: либо сократить свои сбережения (экономически неблагоприятный эффект, поскольку соответственно уменьшится фонд накопления, из которого формируются новые частные инвестиции; но государство может этот эффект «купировать» или даже превзойти – если использует полученные в виде налога средства на полезные для общего развития экономики инвестиционные проекты); либо уменьшить свое потребление.

Если государство опять же раздаст эти средства в виде зарплат чиновникам, то весь конечный продукт будет успешно потреблен. Если же эти деньги будут направлены на иные цели, кроме выплаты зарплат, то 15 % произведенной готовой продукции не будут востребованы на внутреннем рынке, но они могут быть проданы на экспорт. Если же последняя возможность окажется закрытой, то у торговцев останется только возможность соответственно понизить цены – т.е., принять налог на свой счет

и уменьшить свои прибыли (производители от этого налога не пострадают, поскольку они уже получили оплату своей продукции *до введения налога*).

Рассмотрим теперь, как применение любого из этих налогов либо обоих их вместе отразится на текущем процессе производства. Да, в общем, никак: инвестиции уже сделаны, основные средства закуплены и установлены, товары произведены и проданы, прибыли получены. Возможно (но не обязательно), что торговля сократит свои заказы, но и в этом случае производители смогут минимизировать для себя негативный эффект: снизить цены (приняв на себя часть бремени налогов и затем компенсировать эти потери, приняв меры по повышению производительности труда); активизировать усилия по экспорту своей продукции, или просто временно сократить объемы производства, используя высвободившиеся оборотные средства на иные цели (в том числе и на инвестиции в более перспективные секторы экономики).

Рассмотрим теперь применение налога *на этапе обмена*. Назовем это налог «налогом на оборот».

Итак, этим налогом теперь уже предполагается обложить не только продажи конечной продукции, но и вообще все обменные операции, включение и движение продуктов внутри производственного сектора. Для уплаты этого налога производители должны будут отвлечь часть своих оборотных средств, соответственно, закупить меньше сырья, комплектующих, нанять меньше работников. Результат – сокращение выпуска производимой ими продукции, и далее по цепочке – снижение объемов готовой продукции. Если этот налог вводится и начинает применяться на постоянной основе, то производители начинают его уже заранее закладывать в свои планы: не стремятся повышать производительность уже установленных мощностей, корректируют свои планы будущих инвестиций, и т.д. Возможно, они станут даже рассматривать вопрос о переводе производства в другие страны, где налоги ниже.

При этом следует подчеркнуть, что в наибольшей степени от этого налога страдают отрасли с высокой степенью дифференциации и специализации производства, и если от стадии сырья до получения готового продукта имеется целая цепочка переходов, то возникает так называемый «каскадный эффект» (кратное умножение налоговых «весов»), в результате чего товары, производимые в особо высокотехнологичных отраслях, становятся чрезмерно дорогими. Поэтому в развитых странах сейчас применяется модифицированная форма этого налога, с использованием зачетной схемы, которая позволяет исключить появление «каскадного эффекта» - так называемый «налог на добавленную стоимость» (НДС).

НДС взимается на каждой стадии движения товара, обычно, по единой стандартной ставке, но в платеже этого налога для каждого его плательщика предусмотрено «поглощение» тех сумм этого налога, которые «пришли» к нему в ценах приобретенных им продуктов, частей, компонентов, и т.д., и к оплате в казну предъявляется только разница между суммой налога «на оборот» данного плательщика и всеми «входящими» суммами налога.

В итоге всех этих манипуляций, как предполагается в теории, НДС превращается в «чистый налог» на конечного потребителя (у него нет «продажного оборота» и ему, соответственно, не на кого перекладывать свои налоговые платежи).

Но это – в теории. На практике же возникают различные привходящие обстоятельства. Во-первых, определенные операции и сделки могут освобождаться от налога. Во-вторых, кроме единой стандартной ставки, часто применяются еще и пониженные, льготные ставки налоги. В-третьих особое регулирование применяется для экспортно-импортных операций. Все это значительно затрудняет администрирование НДС, вынуждает предприятия вести дифференцированную отчетность по этому налогу, предъявляет особые требования к оформлению счетов-фактур по всем операциям предприятия, и т.д.

Наконец, государство с благой целью, стремясь облегчить малому бизнесу бремя налогового регулирования, освобождает малые предприятия, при определенных условиях, от обложения этим налогом. Но результат от этой меры получается совершенно неожиданным. Оказывается, полезный эффект от этой льготы получают только предприятия торговли и услуг, оказываемых непосредственно конечным потребителям, а для малых предприятий, занятых в производительном секторе воздействие этой льготы оказывается, скорее, даже негативным. А дело в том, что другим предприятиям – их партнерам становится невыгодным размещать заказы у малых предприятий, действующих на режиме освобождения от НДС: выставляемые ими счета идут без выделенного НДС и, соответственно, они не дают сумм «входящего» налога, уменьшающих конечные («результатирующие») платежи по НДС.

Каков же общий экономический эффект от применения «всеобщего налога на оборот» - пусть даже в его наиболее мягком варианте (НДС)? Возьмем для примера опять ставку в 15 % (минимальная для ЕС, на самом деле, во многих странах ставка НДС достигает 20 и более процентов). Поскольку НДС начисляется на любые сделки (обороты), то уже самое первичное сырье будет обходиться предпринимателю на 15 % дороже. Фактически, НДС сразу начинает действовать как *налог на капитал (оборотный)*. Да, этот налог – временный, и для торгового предприятия, где оборот не превышает одного месяца НДС может оказаться просто незаметным (в конце концов, на этом месяце можно перекредитоваться в банке и при уровне ссудного процента в ЕС в 2%-3 % налоговое обременение оборотного капитала составит не более 0,2 % в месяц).

Однако в сфере производства деловой цикл может составлять и несколько месяцев, в сельском хозяйстве – до года, в судостроении может составлять и полтора-два года, в строительной индустрии завершение некоторых объектов требовать и более длительных сроков. Таким образом, для предприятий тяжелой индустрии, в машиностроении, продукция которых не всегда из-

готовавливается на заказ и, соответственно, даже уже в готовом виде может довольно долго ждать конечного покупателя, НДС превращается в реальное и вполне ощутимое бремя. Следует также учитывать, что эти предприятия могут испытывать затруднения и с привлечением кредитов – и суммы им требуются достаточно крупные, и сроки больше обычных, и «недострой» (в отличие от готовой продукции на складе) банки неохотно принимают в качестве залога.

Поэтому – можно сделать вывод – НДС представляет реальное бремя для сферы производства, особенно для отраслей с длительным циклом производства, и для инвесторов в новые проекты НДС выступает в качестве весьма ощутимого (с учетом его ставки) *прямого налога на капитал*. При наличии этого налога инвестор закладывает его в расчеты как *фиксированный расход* (в отличие, например, от налога на прибыль, который возникает только, если есть прибыль; поскольку же новые проекты далеко не сразу начинают приносить значительную прибыль, то расход на этот налог в ТЭО проекта обычно представляется как *условный (необязательный) расход*. Соответственно, финансовый эффект от применения этого налога может подвигнуть инвестора либо сократить масштабы самого проекта, либо ограничить этот проект только той его частью, которая предполагает применение укороченного делового цикла, либо принять решение вообще о переносе всего проекта в другую страну.

Таким, образом, НДС не только непосредственно «вредит» росту производства, экономическому развитию вообще, но и косвенным образом подрывает фискальную базу других налогов, которые «привязаны» к конечным этапам воспроизводственного процесса: меньше инвестиций в производство – меньше будет получено и доходов экономическими агентами на следующих стадиях движения продукта, меньше будет произведено и готовой продукции. Кроме того, особое преимущество на внутреннем рынке получают производители из стран, не применяющих НДС: им, конечно, придется уплатить НДС при ввозе товаров, но такой платеж для них возникает только на этапе непосред-

ственно перед моментом их реализации (или совсем не возникнуть – когда по условиям контракта этот платеж возлагается на местного покупателя (импортера); и возможно также, что оплата товара прошла в авансовом порядке, и они получают полную оплату сделки даже до момента уплаты налога).

Для местных производителей НДС создает весьма серьезные стимулы в плане наращивания экспорта – через применение особого режима «нулевой ставки» налога. При этом режиме экспортер получает немедленное возмещение всей массы «входящего» НДС только по факту вывоза товара за границу (даже еще, может быть, и без его продажи - в случае, например, когда поставка осуществляется в пользу дочерней фирмы или агента компании-поставщика в другой стране). Однако эта стимулирующая роль НДС может создавать и негативные эффекты. Например, как в РФ, когда ведущее место в экспорте занимают продукты с пониженной долей добавленной стоимостью. При таких обстоятельствах стимулирование экспорта означает поощрение неэквивалентного (невыгодного) товарного обмена с заграницей – обмен большой массы продукции с низким коэффициентом возмещения трудовых затрат на меньшую товарную массу с повышенной оценкой включаемой в цену доходности для ее производителей.

НДС также создает серьезный негативный эффект для инновационной деятельности: затраты на инновации имеют весьма длительные окупаемости; компенсация НДС, уплаченного при импорте нового оборудования, затягивается не только на период доставки и установки этого оборудования, но еще и в связи с необходимостью особой технической сертификации этого оборудования, которая должна иметь место до начала его эксплуатация (а эта сертификация «в специфических условиях РФ» может занимать до года и более).

Если учесть предусмотренную по НДС компенсацию «входящих сумм налогов» (нередко, фактически не собранных и не поступивших в бюджет) экспортерам, которыми у нас являются в основном сырьевые отрасли, то в российском варианте НДС

превращается в своего рода «подбюджет», в рамках которого налоги, уплаченные отраслями промышленности, торговлей и населением, используются для выплаты премий экспортерам. Характерно, что в этом «подбюджете» никак не участвуют банки: для них нет ни льгот, ни компенсаций, поскольку они этого налога вообще освобождены.

Таким образом, на этапе обмена применяемые в России налоговые инструменты – формально аналогичные применяемым в других развитых странах – фактически действуют в сторону удушения именно индустриального сектора экономики.

На этапе распределения. На этом этапе налоги, в общем, играют нейтральную роль: конечный продукт произведен и продан, экономические агенты, участвующие в процессе производства, получили свои доходы. Если налоги, взимаемые с этих доходов, установлены на разумном уровне – т.е. они позволяют покрывать все затраты (что достигается применением режима обложения «по чистому доходу») и получать доходы, достаточные для покрытия «нормы прибыли на капитал» (на уровне среднего ссудного процента), нормального потребления для всех экономических агентов, и еще иметь некоторый прибавок, который может использоваться на цели сбережения и накопления (расходование этого «прибавка» на излишнее, чрезмерное потребление обычно ограничивается применением акцизов и других налогов на предметы роскоши).

Порог такого налогообложения обычно устанавливается эмпирически, поскольку он зависит от многих особенностей жизни и экономической деятельности в каждой стране (размеров накопленного богатства населения, норм и обычаев жизни, потребления, климатических условий, пропорций распределения прибавочного продукта между классами и отдельными группами экономических агентов, и т.д.). При этом нижней нормой считается 10 % от «чистого дохода», верхняя норма, «по Лафферу» – 30 %. Но она может быть и существенно выше – и тем не остается приемлемой для общества – если есть широкое общественное

согласие на то, кК и на какие цели расходуются правительством собранные в виде налогов бюджетные ресурсы.

Одним из важнейших факторов, определяющих возможность достижения этого согласия, является «справедливость налогообложения», под которой понимается применение прогрессивных ставок налогообложения: достаточно высоких для получателей крупных доходов (нормой считается 50 %, но в отдельные периоды предельные ставки доходили и до 70 % - 80 %) и щадящее низких – вплоть до полного освобождения от обложения или даже применения «негативного обложения» - для низкооплачиваемых работников.

Россия здесь явно не «в мэйнстриме»: и необлагаемый минимум у нас просто смешной (400 руб. в месяц), и прогрессия в налоговых ставках давно отменена, и из налогов, уплачиваемых населением, никаких 70% (как в скандинавских странах) или даже 50% налогоплательщики, в соответствующих категориях «состоятельности», конечно, не получают.

На этапе производства. На этом этапе объектами налогообложения могут выступать только факторы производства и применение налогов, ориентированных на эти объекты обложения, экономически заведомо вредно. Урезая налогами объем примененных в экономике факторов производства, применяя налоги на инвестиционные ресурсы (фактически – на намерение инвестировать капиталы в данной стране) и налоги на труд (фактически – фискальное ограничение права на труд), государство подрубает как тот сук, на котором само оно сидит. Действительно, НДС на приобретаемые средства производства и сырье, НДС на импорт современных иностранных технологий, налог на активы (на имущество, только принятое на баланс, но еще не создавшие ни грамма новой стоимости), авансовые платежи по налогу на прибыль – все эти меры эффективно воздействуют на выбор инвесторами страны своей деятельности – и не только иностранных, но и национальных, местных.

В-третьих, кроме общего объема налогового бремени, порядка его распределения и выбора момента применения конкретных

налоговых инструментов и рычагов, важное значение имеют и так называемые «конструктивные особенности» применяемых отдельных видов налогов.

С этой точки зрения, если разобрать нашу налоговую систему, как говорят, «по косточкам», то мы сразу увидим в ней четыре главных недостатка. Они называются: налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, налог на добавленную стоимость и налог на имущество. Был еще один недостаток – социальный налог, но с ним легко справились, поменяв название и выведя за пределы налоговых платежей.

В России есть «налог на доходы физических лиц» (НДФЛ), но в России нет *подходного налогообложения*. НДФЛ – не совсем *подходный налог*, а функции *подходного налогообложения* НДФЛ **совсем не осуществляет.**

Действительно, проблема с этим налогом состоит в том, что он: а) не облагает «доходы» и облагает «недоходы»; б) фактически исключает из налогообложения тех граждан, которые получают реальные и высокие «доходы»; в) административно абсолютно не приспособлен для выполнения своей главной роли – выявлять и привлекать к налогообложению «доходы физических лиц».

Начнем с последнего момента. Как известно, вся система контроля в сфере подходного налогообложения во всех развитых странах ориентирована на выявление доходов, «не заявленных» налогоплательщиками – т.е., не учтенных в зарплатных ведомостях предприятий и не указанных в налоговых декларациях граждан. При этом особое внимание уделяется гражданам, вообще не подающим налоговые декларации.

В России же налоговый контроль по НДФЛ, наоборот, ограничивается проверкой только тех лиц, которые представляют отчетность о своих доходах. В отношении всех остальных граждан налоговые органы просто «умывают руки»: закона о контроле за расходами у нас нет и мы «вынуждены» руководствоваться в отношении их принципом «презумпции невиновности».

Но специального закона «о контроле за расходами» нет и в других странах. Просто сам факт того, что данный гражданин как-то существует (и, часто, очень неплохо), тратит деньги на свои нужды (никто же не признает его своим иждивенцем) и еще приобретает, себе в собственность, разные виды ценностей и имущества (бывает, что и в особо крупных размерах) является свидетельством того, что у этого гражданина есть доходы, и то, что он доходы не декларирует и не платит с них налога, само по себе составляет правонарушение (даже – два, и каждое из них при определенных обстоятельствах может квалифицироваться и как преступление). Поэтому налоговый орган, не выявляющий таких граждан – самым простым путем, через отслеживание их расходов и приобретаемого ими имущества – вовсе не выполняет своих прямых обязанностей, и если ему каких-то полномочий не хватает (в частности, доступа к базам данных торговых и финансовых учреждений, реестров по разным видам имущества, и т.д.), то все это решается в административном порядке.

Что же касается заявлений о репонах в виде «презумпции невиновности», то кое-кому просто лень заглянуть в Конституцию. А там прямо указано, что граждане должны платить налоги без наличия какой-либо «вины» с их стороны - просто потому, что эти налоги введены законом, в установленном законом порядке и финансовые и иные личные обстоятельства гражданина таковы, что для него возникает обязанность платить соответствующий налог или налоги.

Второй момент связан с тем обстоятельством, что получатели действительно крупных доходов («собирающие» многомиллионные и миллиардные состояния в самые короткие сроки) не проводят их через зарплатные ведомости и не докладывают о них налоговым органам в форме представления налоговых деклараций⁶, а используют другие средства и методы, которые

⁶ А в тех случаях, когда они вынуждены это делать, то указывают в своей декларации любые произвольные суммы, будучи уверены, что никто проверять их не будет. Так, например, Р. Абрамович в своей декларации, представленной по случаю выборов в депутаты Чукотского парламента, указал свой до-

налоговыми органами никак не контролируются. В России разрешается переводить в свою собственность крупные активы, объекты недвижимости, целые предприятия, получать и расплачиваться крупными суммами наличных денег, вывозить капиталы за границу, и все это – вне какого-либо внимания налоговых органов (что совершенно невероятно в других странах – в США, например, даже билет на самолет нельзя купить за наличные деньги, а так называемое «отмывание грязных денег» предполагает легализацию наличности как раз путем проведения ее через налогооблагаемые легальные коммерческие предприятия). Более того, в России намеренно устранено применение таких важных контрольно-учетных налоговых режимов, как налог на дары и наследства, налог на крупные состояния, налог на вывоз капитала и другие, без которых в других развитых странах вообще невозможно представить применение подоходного налогообложения. Кроме того, РФ заключила также десятки налоговых соглашений с другими странами, по условиям которых мы совершенно добровольно отказываемся от налогообложения переводимых за рубеж доходов и капиталов. Но это – уже уступка больше не самим собственникам этих капиталов, а правительствам иностранных государств, поскольку при отсутствии удержания налога в РФ они имеют возможность собирать полную сумму налога с «приходящих» к ним «извне» доходов и капиталов (там иммунитетов от налогов для богатых не существует).

И последнее. Наш НДФЛ, «налог на доходы», настоящие доходы «не видит», но при этом широко используется против выплат и расчетных платежей, которые доходами вовсе не являются. Действительно, несмотря на то, что в самом Налоговом ко-

ход за 2009 год в размере 143 млн. рублей (менее 5 млн. дол. США). При состоянии, на тот момент составляющем около 20 млрд. дол. США, это дает невероятно низкую норму доходности – менее 0,03 %. При этом и абсолютная величина дохода никак не соответствует его образу жизни: содержание десятков дорогих объектов недвижимости, пяти океанских яхт, личного самолета, и т.д. (одни алименты его бывшей жене далеко превышают сумму задекларированного им дохода).

дексе РФ (ст. 41) «доход» определяется как «экономическая выгода» (в денежной или материальной форме), мы видим на протяжении всех последних десятилетий, как отдельные граждане имели эту «экономическую выгоду» в колоссальных размерах и в немалых случаях, как раз за счет перемещения (часто, не совсем легального) ее в свои карманы из государственной (т.е., общенародной) собственности и при этом не платили никаких налогов.

Отдельные граждане получали «выгоду» также и в порядке приватизации, в законном порядке, и через ваучеры, и в виде квартир, дач, земельных участков, и т.д. – но и опять не платили и не платят никаких налогов. Правда, отдельные олигархи иногда попадают в тюрьму и бывает, что и за неуплату налогов, но все остальные, которые еще остаются в стране или уже оставили родину – разве накопленные ими капиталы не являются для них «экономической выгодой»? Но нет, как уверены наши налоговые органы, раз они не подавали декларации, значит, у них не было и «доходов», а раз нет «доходов», то и налоги брать не с чего.

Вместе с тем, наш НДФЛ исправно взимается с мизерных заработков работников бюджетных учреждений и предприятий, которые часто даже не достигают и размеров официального прожиточного минимума, который и сам по себе совершенно несостоятелен (5-8 тыс. руб., в зависимости от региона, в других развитых странах – примерно 1,5 тыс. долларов). Но эти заработки никак не могут быть отнесены к «доходам», по своей экономической сущности они представляют частичное (далеко не полное) возмещение затрат труда (компенсация на восстановление особого товара, которым в процессе производства выступает «рабочая сила») возмещение). Кроме того, налогообложение заработной платы бюджетников фактически означает налогообложение самого бюджета, и в этом плане может быть как угодно высоким.

Таким образом, *подходного налога в РФ пока нет, есть налог на фонд заработной платы предприятий* и в качестве такого он выступает как фактор, элемент издержек предприятия,

увеличивающий себестоимость производимой продукции и способствующий инфляции. Подоходный налог, в его общепринятом понимании, как налог на состоятельных граждан (среди нашего народа большинству до этого налога еще расти и расти!), основанный на разумном росте прогрессии ставок и используемый для реального снижения имущественных неравенств среди отдельных «полярных» слоев населения, России еще только предстоит ввести.

Налог на прибыль организаций в РФ – совсем не то, что *налог на прибыли корпораций* (корпорационный налог), который существует во всех развитых странах.

В развитых странах налог на прибыли корпораций (юридических лиц) не рассматривается бизнесом как серьезный ограничитель деловой активности. Ставка этого налога во всех странах составляет порядка 20 % - 25 %, но она не играет особой роли, поскольку через механизмы «ускоренной (льготной) амортизации» различного рода «налоговых кредитов» предприятия могут финансировать свое развитие практически без уплаты налога. В результате успешные бизнесы, имеющие возможность наращивать продажи, могут развиваться фактически в режиме «самофинансирования», без необходимости прибегать к банковским кредитам или просить помощи от государства. А государство в этих странах на своем долгом опыте убедилось, что реально помогать развитию экономики проще и эффективнее, оставляя деньги у успешных предприятий, а не тормозить их деятельность налогами, из которых затем выделять субсидии на поддержание «на плаву» отстающие и низкоэффективные отрасли экономики.

Можно также отметить и пример Эстонии, которая фактическую поддержку самофинансирования предприятий, осуществляемую через механизм льгот по налогу на прибыль, довела до и формальной отмены этого налога. Вместо него в этой стране введен и действует налог «на выводимые из оборота предприятия средства» - распределяемая между собственниками прибыль, вывод капитала, другие формы перевода доходов на счета частных лиц.

В РФ же принята именно позиция «отнимать и делить», и хотя льготы по налогу на прибыль формально и существуют, они чаще используются в режиме «ручного управления», для целевой поддержки близких к власти компаний и банков. Так, к примеру, из «налогового кредита», который в развитых странах представляет собой льготу, действующую в автоматическом режиме, в РФ сделали «точечное» льготное кредитование предприятий, предоставляемое по особому усмотрению финансовых органов. Также и амортизационные льготы, которые в развитых странах для предприятий в отраслях с высокими темпами обновления производства покрывают не только физический, но моральный износ капитала, и применяются автоматически (никакого «усмотрения» налоговых или финансовых органов не требуется), в РФ не компенсируют даже обесценение капитала по причине инфляции.

Таким образом, *сравнимый, по конкурентным условиям, с другими странами налог на прибыль в России еще только предстоит ввести, и перспективы на этот счет весьма туманны* – пока на судьбу этого налога влияют наиболее сильные в РФ сырьевые отрасли и торгово-финансовые компании, которые научились прекрасно свои прибыли скрывать, а «самофинансирование» - обеспечивать за счет дешевых иностранных кредитов. Голос промышленников по этому вопросу практически не слышен, и с постепенным отмиранием промышленных отраслей вообще для властей потеряет всякое значение.

Налог на добавленную стоимость (НДС) обычно относится к налогам на потребление. В Европе так и есть, однако, что касается России, то здесь этот используется для выкачивания оборотных средств из предприятий реального сектора экономики и для стимулирования экспортно-сырьевых отраслей.

Характерно, что финансовый сектор вовсе избавлен от этого налога – хотя никто еще не взялся утверждать, что прибыли и зарплаты (основные элементы налоговой базы по НДС) у финансистов ниже, чем в других отраслях экономики. Другой показательный пример - в России, в разительном отличии от других

стран, так и не введено возмещение НДС для туристов – хотя они могут вывозить в своем багаже только готовые изделия, что для России существенно более выгодно, чем вывоз сырья.

Таким образом, в этом качестве **НДС для России оказывает-ся исключительно вредным налогом** (и вовсе не налогом на потребление) – в равнении с теми же акцизами, советским налогом с оборота или более современным его аналогом - налогом с продаж. Тем не менее, его значение для налоговой системы слишком велико, чтобы ставить вопрос о его немедленной замене другим налогом. Поэтому оптимальным для нынешней ситуации было бы снижение стандартной ставки НДС до 10 % (а для продовольственных товаров местного производства – 0 %, как это установлено законом в Великобритании, а де факто – еще и во Франции, Италии, Испании и других странах).

Налог на имущество по сути своей является архаизмом и в других развитых странах сейчас не применяется – ввиду его явно нерыночного характера.

Действительно, если взять определение этого налога, то согласно ст. 374 НК РФ, объектом обложения этим налогом установлено «движимое и недвижимое имущество.., учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета». Таким образом, предприятие должно платить налоги со всех объектов основных средств, независимо от того, как и насколько эффективно применяются эти основные средства в процессе производства. Кроме того, разные отрасли имеют разные коэффициенты фондовооруженности, и зачастую наиболее важные из них для развития национальной экономики как раз и «обременены» в максимальной степени «движимым и недвижимом имуществом». Кроме того, этот налог никак не стимулирует предприятия менять старые изношенные основные фонды, близкие к срокам списания, на новые, более эффективные, но зато и более дорогие.

В конечном счете, если говорить о конкурентоспособности российских производителей на внешних рынках, то этот налог

является одним из серьезных факторов, действующих как раз в негативную сторону.

И опять же характерно, что Россия *сохраняет этот устаревший налог, но не применяет такие экономически более обоснованные – и фискально существенно более эффективные – формы обложения капитала, как налог на прирост капитала и налог на вывоз капитала.*

При этом на недавних встречах «в верхах», при обсуждении возможности введения дополнительного налога на учреждения финансового сектора, Россия также выступила против введения этого налога – вместе с Великобританией, но против Франции и Германии.

И наконец, *социальные налоги*, в которые обычно включают как платежи, уплачиваемые в различные социальные фонды, так и налоги с фонда заработной платы. Россия все еще продолжает играть в перемену названий (вроде того, чтобы «пожарников» переименовать в «спасателей» (хорошо, хоть не в «спасителей»), а милиционеров - в полицейских), но суть состоит в том, что во всех развитых странах весьма строго следят за показателем «налоговой нагрузки на работника», который учитывает *все обязательные платежи*, которые должны уплачивать, прямо или косвенно, предприниматели в связи с привлечением ими наемных работников. И переименование конкретного платежа из «налога» в «сбор» или наоборот никак на составе этого показателя не отражается. Так вот, показатель в 40 % (подходный налог плюс социальные сборы или налога) считается высоким. При этом получатели низких доходов от подходного налога освобождаются и еще получают достаточно существенные пособия и субсидия из бюджета (нередко, еще и возвраты из сумм удержанных налогов). А у нас – формально те же 40% (а теперь и выше), но без всяких льгот и пособий. А правильнее было бы сравнивать с такими странами, как Китай, Индия, Бразилия, Мексика, и т.д. – но тогда картина совсем печальная. В Китае, например, во многих отраслях налоговые начисления на зарплату вообще близки к нулю.

Таким образом, и *по этому последнему компоненту налоговой системы Россия заранее обрекает себя на проигрышную позицию.*

В конечном счете, можно сделать вывод, сейчас вся налоговая политика в РФ все еще определяется и направляется исходя из административно-аппаратных интересов правительства, в соответствии с открыто объявленным алгоритмом: «собрать средств, сколько нам надо, затем будем делить: столько-то - на социальные цели, столько-то – на развитие» (другой вариант: «у нас есть социальные обязательства – на столько-то, и нам еще нужно столько-то на поддержку развития, поэтому мы должны собрать столько-то налогов»). Такой подход можно называть и «бюрократическим», и «социалистическим» (в зависимости от «вкусовых» предпочтений исследователя), но суть его от этого не меняется: он не предполагает предоставления людям и обществу в целом и права, и возможности самостоятельно решать свои проблемы, обеспечивать свое существование за счет своих усилий, своего труда, своей инициативы и своей предпринимательской и хозяйственной деятельности - без чего вообще невозможно представить систему товарно-денежного хозяйствования (или «рыночную экономику», как сейчас принято говорить) в любом ее варианте.

Поэтому речь должна идти об изменении в принципе общего подхода к налоговой политике – налогов собирать не столько, сколько надо, а *сколько можно взять* – и при том неременном условии, что планируемые правительством размеры налоговых сборов не устранять стимулы для людей – работать и зарабатывать, для предпринимателей – продолжать и развивать свои предприятия и для собственников капиталов – продолжать и дальше вкладывать свои деньги в активы и новые проекты в этой стране.

1.3. Принципы налогообложения и их реализация в налоговом законодательстве РФ. Налоговая доктрина России.

Принципы налогообложения впервые были сформулированы еще А. Смитом. Потом этой темой занимались другие исследователи и сейчас существуют разные точки зрения по этому вопросу. В развитых странах принципы налогообложения обычно включены в состав налогового законодательства.

В НК РФ соответствующая статья - статья 3 - называется «Основные начала законодательства о налогах и сборах».

Еще и не заглядывая в сам текст статьи, уже ее название заставляет задуматься, а неподготовленного пользователя – оно просто ставит в тупик (как говорят сейчас в «паутине»: из «юзера» делает «лузера»). Во-первых, необычно само определение – «основные начала законодательства», раньше было принято – «основы законодательства», и это – лучше и точнее. Во-вторых, почему - «начала»? «Начала» по отношению к чему? На самом деле, вся часть первая НК РФ – по отношению к главам второй части НК РФ, в которых рассматриваются отдельные виды налогов – представляет собой, по расположению, действительно, «начала» относительно части второй, однако все же в этой части первой содержатся не только «начала», но и нормы, определяющие самые разные стадии налогового процесса, включая и относящиеся к его «завершению». В-третьих, почему «законодательства» только о «налогах и сборах»? Взглянув просто на оглавление НК РФ, мы легко убедимся, что в нем речь идет также об «акцизах» и «пошлинах» - а в прошлом у нас еще были «платы», сейчас есть налоговые платежи вообще без названия (по «упрощенке» и по СРП), а также были и могут опять быть еще и «взносы». Но ведь все эти «платы» и «платежи» тоже имеют отношения к налоговому законодательству? На все эти вопросы ответа нет.

Но если обратиться уже непосредственно к содержанию этой статьи, то становится очевидным, что на самом деле речь в ней идет о «принципах налогообложения», а к «началам» могут быть

отнесены, строго говоря, только пункты 5 и 7 этой статьи («все налоги должны быть основаны на законе (на Кодексе)» и «любые противоречия и неясности в законе должны всегда толковаться в пользу налогоплательщика»).

«Принципы налогообложения», как мы помним, впервые были определены А.Смитом. Всего он выделил четыре таких принципа, но в рассматриваемой статье в явном виде присутствует только один из них – «определенность налога» (п. 6), и еще один – в некоторой косвенной форме: «всеобщность и равенство налогообложения», при учете еще и «фактической способности налогоплательщика к уплате налога» (остается вопрос – соответствуют ли эти условия принципу «справедливости налогообложения», который понимался А. Смитом как соразмерность налога полученным доходам).⁷ Отсутствуют два принципа, на наш взгляд, ключевые для современных условиях практики налогообложения – «удобство налогообложения» (об удобстве налоговых процедур для налогоплательщиков) и «экономичность» (эффективность вообще налоговой системы – как для государства, так и для налогоплательщиков).

Чем это объяснить? Первый, видимо, вообще «неудобен» для исполнительной власти – поэтому у нас налогоплательщики постоянно стоят в очередях в налоговых инспекциях, вынуждены путаться в многостраничных отчетных формах по налогам, заполняют многочисленные «платежки» по налогам с невероятным количеством всяких реквизитов и кодов и даже должны представлять налоговым органам еще справки об уплате налога (во всем мире как раз наоборот – такие справки выдают налоговые органы налогоплательщикам). А второй принцип, похоже, неприемлем для нашей налоговой системы «по определению». Во что обходится предприятиям ведение особого «налогового

⁷ А со времен А. Смита в мире уже вполне сформировалось мнение, что «справедливость» налогообложения обеспечивается только применением прогрессии при обложении доходов граждан. Россия же идет в полный разрез с этим мнением и фактически практикует даже не пропорциональное (по А. Смиуту) налогообложение доходов, а регрессивное.

учета», какие потери несут налогоплательщики во время «плановых» и «сверхплановых» проверок, сколько уходит на суды и на судебных приставов при взыскании копеечных долгов, зачем налоговые инспекции рассылают налогоплательщикам требования об уплате налога, сумма которого меньше стоимости почтовых услуг на их рассылку – об этом никто во власти даже и задумываться не хочет. И плюс еще коррупция, которая почти непременно сопровождает разные налоговые процедуры – и особенно, по которым налогоплательщику необходимо получить какие-либо компенсации или справки от налоговых органов.

Между тем, если сравнить с развитыми странами, то «удобству» системы налогообложения там уделяется особое внимание. Отчетность в налоговые органы легко отправить по обычной или электронной почте, платить налоги можно разными путями, включая простым переводом на счет налогового органа (в поручении на перевод достаточно просто указать свой налоговый ИНН), многие вопросы отношений с налоговой службой можно уладить просто по телефону. Многие граждане и предприниматели в этих странах могут годами вести свою деятельность, даже и не зная адреса, где находится налоговая инспекция.

Что же касается общей эффективности системы налогообложения, то данные о затратах налогоплательщиков на выполнение ими всех обязанностей, связанными с налогами, являются в развитых странах одними из наиболее публикуемых и наиболее контролируемых среди всех показателей работы налоговых органов. А любое изменение в налоговых правилах и процедурах в обязательном порядке сопровождается расчетом, показывающим как это отразится на общей сумме затрат налогоплательщика.

Зато есть в нашей статье 3 НК РФ достаточно голословных деклараций о необходимости для налогов иметь «экономическое обоснование» (кто и как это проверяет?) и о запрете налогами «ограничивать или создавать препятствия экономической деятельности физических лиц и организаций» (а можно ли вообще представить взыскание налогов без создания «ограничений» для

любой облагаемой налогами деятельности и вообще для жизни граждан?). При этом учет «фактической способности к уплате налогов» осуществляется так, что к уплате НДФЛ и социального налога привлекаются граждане, имеющие заработки ниже официально установленного прожиточного уровня!

Другие перечисленные в этой статье «начала» оказываются вообще оторванными от реальной жизни. В частности, запрещается применять налоги «с дискриминацией по социальным, расовым, национальным, религиозным и иным подобным критериям», и также дифференцировать ставки налогов и налоговые льготы «в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала» (п. 2). Между тем, в США, Израиле, Великобритании и ряде других развитых стран существуют различия в налоговых режимах для иностранцев и для своих граждан; в Германии церковный налог не распространяется на иудеев и мусульман, а в арабских странах установлены разные налоги для мусульман и иноверцев; в Саудовской Аравии и эмиратах местные граждане вообще освобождены от налогов (наоборот, еще получают субсидии из бюджета), и налогами облагаются только иностранцы. Кроме того, практически во всех странах разные налоги (а не только налоговые ставки) существуют для корпораций и для некорпорированного бизнеса, для местных и иностранных получателей доходов на капитал, для доходов, выплачиваемых внутри страны. и переводимых за ее пределы, и т.д.

И у нас в стране масса льгот (индивидуальных!) действует по НДФЛ, по налогу на прибыль, только для отдельных категорий налогоплательщиков доступны «упрощенка», «единый налог», режим СРП, и т.д. И вот совсем недавно власти уже ввели специальный порядок обложения по патентам для иностранных рабочих, только что введены льготы по социальным платежам для ИТ-компаний и предлагается еще ввести особые льготы для ученых и специалистов, приглашаемых из-за рубежа. Но если все эти «начала» власти и не собираются соблюдать (а во многих случаях – и не надо), то зачем их вообще в Налоговом кодексе

декларировать? Тем более, что в НК РФ нет как раз тех «принципов», которые жизненно необходимы для справедливого, правильного и эффективного применения налогообложения.

Таким образом, начиная уже с «принципов налогообложения» у нас в налоговом законодательстве царит полная неразбериха. Как уже отмечалось, совершенно неудовлетворительно определение «налога» («платеж, взимаемый?»), «сбора» («обязательный» (значит, налог?) «взнос» - почему не «плата»), таможенные пошлины вообще стали не налоги, выпали совсем такие понятия, как «налоговое законодательство» («законодательство о налогах и сборах» - без акцизов и пошлин – его не заменяет), «налоговые отношения» (и их стороны) и «налоговое обязательство».

Основных причин такой ситуации несколько. Первая – это просто неправильный перевод иностранного термина: в страховании – «премия» (вместо «страховой взнос»), в банковском деле – «валюта баланса» (вместо «сумма баланса»), в налогах – неправильные переводы таких терминов, как *tax credit*, *permanent establishment*, и др.

Вторая – более широкая проблема. Дело в том, что в экономической сфере в применении терминов у нас закрепилась тенденция следовать американской моде – погоне за броскими ярлыками и особенно неоправданной «женерализацией» многих понятий. Но в Америке научной, теоретической стройности понятий никогда не уделялось должного внимания. В американской экономической науке главное – успешно продать идею, концепцию, книгу, поэтому определения часто создаются «креативно», по законам рекламного дела. Ясно, что, например, легче продать книгу под названием *Managing Personal Budget*, чем «Планирование и контроль над доходами и расходами семьи». Поэтому в американской практике широко «женерализуются» любые броские термины: бюджет, рынок, деньги, логистика, стратегия, маркетинг, менеджмент, и т.д. – и часто в ущерб строгости и стройности в теории и логике.

Такое произошло, в частности, с понятием «финансы», которое по-американски охватывает все, в чем как-то замешаны

деньги. В нашей литературе эту идею «обнаукообразили» и «финансы» дополнительно еще связали с распределительными отношениями в системе общественного воспроизводства. Между тем, основоположники науки о финансах – немцы (вообще, в любой науке, первоклассные логики и классификаторы) давно с этим разобрались.

К. Маркс отношения в сфере общественного воспроизводства рассмотрел самым тщательным образом и нигде, ни на одной стадии этого процесса («производство»-«распределение»-«обмен»-«потребление»), места для «финансов» не нашел. Люди объединяют свои ресурсы (труд, земля, капитал), распределяют полученный продукт либо непосредственно, либо после обмена его на деньги, и затем каждый присваивает свою долю и, в зависимости от своих желаний или потребностей, потребляет ее, накапливает или инвестирует в новый производственный цикл – и все это на отношениях возмездности и платности. И во всей этой системе товарно-денежных отношений нет потребности и необходимости еще в каких-то «финансах».

Да, капитал необходим как в натуральной, так и в денежной форме, но на основе обычных полностью возмездных отношений и никакой новой категории Маркс вовсе здесь не усматривал. Однако затем вдруг делается попытка как-то увязать эту новую категорию, «финансы» с распределительными отношениями, конкретно – со стадией «распределения» в общем процессе общественного воспроизводства. Но на этой стадии продукт (или деньги от его продажи) распределяются только между непосредственными участниками этого производства – владельцами факторов производства и такое распределение происходит строго на товарных, рыночных условиях. А если, например, выделить из категории «финансов» одну их составляющую, «налоги», то они могут применяться и на стадии производства (обложение факторов производства), на стадии потребления (обложение потребления отдельных видов товаров или услуг), и на стадиях распределения и обмена (удержание налога при распределении продукта, или денежной выручки от его продажи, между

участниками производства, и обложение налогами товарно-денежного оборота).

Отсюда видно, что «налоги», как изъятие денег у частных лиц, и любые формы «финансирования» - распределение денег на нетоварной, безвозмездной основе, относятся к сфере *перераспределительных отношений*, отношений, внешних по отношению к процессу общественного воспроизводства, и хотя и способных влиять на него (как любое насильственное выведение денежных средств из этого процесса, так и наполнение его «даровыми» деньгами), но никакой имманентной связи с этим процессом не имеют.

При этом «налоги» также представляют собой форму *перераспределительных отношений*, и, соответственно, налоговые отношения составляют часть *финансовых отношений*. Финансовые отношения, в свою очередь, входят составной частью в *денежные отношения*. А денежные отношения, как известно, представляют собой продукт эволюции *товарных отношений* - до той стадии, на которой простой обмен *товара* на *товар* вытеснен обменом товаров на *деньги*. И, наконец, «деньги» - это особый товар, который в товарно-денежных отношениях выступает в качестве универсальной меры стоимости. Отсюда мы, что современная система производства функционирует без денег, без универсального мерителя стоимости - отсюда и основная причина разного рода финансовых, биржевых и банковских кризисов.

Что же касается «финансов», то, вслед за К. Марксом, серьезный вклад в эту отрасль знаний внес другой немец, А. Вагнер, который в 1880 г. издал фундаментальный труд под названием «Наука о финансах».

Но при этом А. Вагнер сразу объявил, что предметом его изучения является не производство (или обмен) в каких-либо формах, а *государственное хозяйство*. Соответственно, для него категория «финансы» не требовала еще какого-либо дополнительного определения, «финансы» были и оставались для него категорией, отражающей исключительно сферу управления денеж-

ными делами ГОСУДАРСТВА. Принципы налогообложения А. Вагнер одновременно как расширил – добавил положения, связанные, как мы сейчас говорим, с налоговой *политикой* государства, так и детализировал – конкретизировал в виде методов, говоря по-современному, *налогового администрирования*.

Резюмируя, подчеркнем, что немецкий подход – и для данной ситуации, и вообще – представляется более продуктивным, чем американский. По-американски все «бюджет», где есть смета – и бюджет государства, и бюджет предприятия, и бюджет семьи, и все «финансы», где есть денежные отношения (и все «фонды», где есть деньги). У немцев у государства есть «бюджет», а у остальных – сметы, государство управляет «финансами», а все остальные – «денежными средствами».

Немецкий подход, он и единственно научный подход. Действительно, смысл применения любого определения (и всякой новой категории) состоит в том, чтобы **ВЫДЕЛИТЬ ОТЛИЧАЮЩЕЕСЯ**, отделить новое понятие от других понятий, показать – и доказать – что у этого понятия есть нечто принципиально иное, позволяющее всегда отличать его от других понятий и категорий.

Если же везде «финансы», где есть деньги, и везде «распределение», где деньги и товары переходят из рук в руки, то тогда как разделять государственное хозяйство, налогово-бюджетные отношения и рынок, товарно-денежные отношения? Как отличить «распределение» конечного продукта производства, определяемое на свободной договорной основе самими участниками этого производства, и «перераспределение» продуктов, товаров, денег, происходящее на основе решений, принимаемых во внешней для производства среде – на основе закона, решения суда, доброй воли одной из сторон, наконец, просто криминальными методами?

А для определения понятий и категорий будем везде писать: государственный бюджет, государственные финансы - и корпоративный бюджет, корпоративные финансы? Тогда любую рыночную категорию мы можем превратить в свою противополож-

ность, просто обозвав ее «государственной» и, наоборот, любой термин, связанный с государством, непосредственно придуманный для того, чтобы подчеркнуть его отличие от сферы рыночных отношений, можем мгновенно обесмыслить, так же добавив к нему определение «рыночный», «товарный», и т.д.⁸

Чтобы внести, наконец, необходимую упорядоченность в эти вопросы, предлагается внести в НК РФ специальный раздел «принципы налогообложения» (проект этого раздела представлен ниже), а также, на основе этих принципов, разработать и утвердить Налоговую доктрину России, которая могла бы стать путеводным ориентиром, наиболее общим руководством при всех последующих реформированиях и изменениях налоговой системы РФ (далее приводится проект этой доктрины с соответствующими пояснениями и комментариями).

Раздел А. Принципы налогообложения.

Статья А.1. Под *принципами налогообложения* понимаются основные нормы и правила, на которых должна строиться налоговая система, которыми должны руководствоваться налоговые органы в их отношениях с налогоплательщиками, и в соответствии с которыми должна определяться и проводиться налоговая политика. Принципы налогообложения подразделяются на социально-политические, экономические и организационно-административные.

Статья А.2. Социально-политические принципы налогообложения.

А.2.1. Принцип социальной справедливости.

⁸ Кстати, в сфере государственного управления у нас в России как раз до этого и додумались. Любой городской или поселковый совет у нас становится «парламентом», члены областного и городского управления стали «министрами», вместе они стали составлять «правительство», почти в каждом субъекте федерации у нас появились «президенты», и задержка осталась только с «верховными» и «конституционными судами».

Распределение основной массы налогового бремени и определение ставок отдельных видов налогов должны основываться на принципах социальной справедливости.

При налогообложении имущества этот принцип выражается в применении пониженных налоговых ставок или полной отмены налога в отношении видов и состава имущества, необходимых для обеспечения достойного проживания граждан, и в применении повышенных налоговых ставок в отношении имущества, используемого как предметы роскоши.

При налогообложении доходов этот принцип обеспечивается за счет применения так называемой «двойной прогрессии» ставок подоходных налогов: по видам и по размерам доходов. При этом устанавливается следующая градация налоговых ставок по видам доходов (в порядке их повышения): а) доходы от собственного труда (по найму и в порядке осуществления самостоятельной трудовой деятельности); б) доходы от предпринимательской деятельности; в) доходы от инвестиций и от предоставления прав пользования промышленной (интеллектуальной) собственности; г) случайные («даровые») доходы.

Доходы категории «а», не превышающие пределов прожиточного минимума индивидуума (семьи), освобождаются от любых видов прямого налогообложения (включая социальные налоги).

В отношении остальных видов доходов устанавливается следующее соотношение налоговых ставок: а):б):в):г) как 1:2:3:5 (т.е. если доход «а» облагается по ставке в 10 %, то доход «г» – по ставке в 50 %).

При налогообложении сделок (косвенные налоги в сфере потребления граждан) этот принцип выражается в льготном (пониженном) налогообложении товаров, продуктов и услуг, входящих в состав необходимого минимума потребления – основные продукты питания, одежда, обувь, коммунальные услуги, услуги транспорта и связи.

При налогообложении экспорта наивысшие ставки применяются в отношении ценных продуктов земли и природы, вывоз которых означает чистое уменьшение национального богатства страны. По пониженным (льготным) ставкам облагается вывоз товаров, изготовленных из воспроизводимого сырья и с повышенной национальной долей добавленной стоимости.

При налогообложении импорта повышенные налоговые ставки применяются в отношении товаров, угрожающих поддержанию экономической и продовольственной безопасности страны, и льготные (пониженные) ставки обложения - в отношении не производимых в стране необходимых товаров массового потребления: чая, кофе, фруктов, виноградных вин, лекарств и т.д.

А.2.2. Принцип недопущения подрыва экономической самостоятельности граждан.

Налогообложение не должно препятствовать законному праву каждого гражданина самостоятельно, своими силами и средствами, в законном порядке, обеспечивать достойное проживание себя и своей семьи.

В случае применения налогового режима, наносящего прямой и невосполнимый ущерб способности гражданина самостоятельно обеспечивать свое существование (своей семьей), этому гражданину должен быть предоставлен выбор либо альтернативного (льготного) налогового режима, либо возможность выбора иной формы доступа к финансируемым за счет соответствующего налога государственной услуге или благам..

А.2.3. Принцип приоритета национальных интересов.

При определении и реализации налоговой политики должен обеспечиваться приоритет законных интересов нации в целом и каждого отдельного гражданина в частности перед интересами иных граждан и иных государств.

А.2.4. Принцип гласности налогообложения (запрета на применение скрытых форм повышения налогообложения).

В соответствии с этим принципом государство не должно использовать скрытые формы повышения налогообложения – таких, как введение налогов под видом сборов за услуги государственных органов (включая навязывание таких услуг в административном порядке), злоупотребление своим монопольным положением на рынке (закладывая налоговый компонент в цены и тарифы соответствующих товаров и услуг), использование инфляции как средство скрытного повышения налоговых ставок, и т.д.

А.2.5. Принцип налоговой недискриминации.

Россия придерживается принципа налоговой недискриминации в отношении граждан и предприятий других стран во всех случаях, когда его применение не противоречит принципу статьи 5 «Защита национальных интересов». Ни при каких условиях и никаким странам Россия не предоставляет режима капитуляций – режима, при котором лицам какой-либо страны на территории России предоставляется более благоприятный режим, чем российским гражданам и предприятиям.

При наличии юридического и материального равновесия в финансово-экономических отношениях со страной-партнером Россия может предоставлять гражданам и предприятиям этой страны национальный налоговый режим. Юридическим равновесием признается равенство в законодательно-нормативном регулировании для деятельности граждан и предприятий обеих стран на территории страны-партнера: визовой режим, правила получения вида на жительство и права на работу, валютный режим, правила открытия и ведения банковских счетов, правила открытия филиалов, создания дочерних предприятий и т.д. Материальным равенством считается равновесие в финансовых потоках в отношениях между двумя странами – в виде трансфертных платежей, выплат процентов, дивидендов, платежей по авторским правам, лицензиям, патентам и т. д.

При отсутствии материального равновесия, но при обеспечении страной-партнером юридического равновесия в отношении российских граждан и предприятий Россия может предоставлять гражданам и предприятиям этой страны режим наибольшего благоприятствования – при котором лица из этой страны вправе пользоваться любым самым благоприятным режимом или регулированием, которые Россия предоставляет какой-либо третьей стране.

При отсутствии юридического и материального равновесия в отношениях с какой-либо страной Россия применяет в отношении граждан и предприятий этой страны принцип взаимности. В соответствии с этим принципом Россия жестко регулирует свои налоговые отношения с соответствующе страной (группой стран) на основе встречных равновесных льгот или санкций – в зависимости от конкретных действий и общей политики данной страны.

Применение национального режима может быть закреплено заключением с соответствующей страной общего налогового соглашения (налоговой конвенцией) или в порядке международной гармонизации налогового законодательства. Предоставление режима наибольшего благоприятствования может быть закреплено заключением ограниченного налогового соглашения или в порядке принятия внутреннего нормативного акта. Режим взаимности применяется на основе норм одностороннего (национального) регулирования.

Статья А.3. Экономические принципы налогообложения.

А.3.1. Содействие инновациям и обеспечение экономического развития.

Экономический рост и благосостояние населения составляют материальную основу современной налоговой системы. В связи с этим и структура налоговой системы, и соотношение ставок налогов должны быть таковы, чтобы с их помощью обеспечива-

лись необходимые условия для экономического развития, инноваций и притока инвестиций в национальную экономику.

Ни при каких условиях не допускается применение налогов, отдельных налоговых режимов или методов налогового регулирования, тормозящих, наказывающих экономический рост или создающих барьеры для вложений в развитие экономической инфраструктуры или в рост национального производства.

Для обеспечения этих целей структура и размеры налогообложения должны быть устроены таким образом, чтобы:

а) гарантировать от налогообложения полную сумму затрат на воспроизводство национальной рабочей силы;

б) обеспечивать максимально льготный (до полной отмены налога) режим налогообложения для капиталов, применяемых в производственном секторе (и особенно, в сфере обрабатывающей промышленности и в секторе высоких технологий);

в) предоставлять льготные налоговые режимы для инновационной деятельности и для лиц, инвестирующих свои капиталы в отрасли материального производства.

А.3.2. Принцип минимизация вмешательства налоговых органов в хозяйственную и частную жизнь граждан.

Государство не должно допускать использования налогов и системы налогообложения в целом для вмешательства в хозяйственную и частную жизнь граждан. Граждане вправе возражать против неоправданного расширения прав налоговых органов и против использования налоговых средств для решения других задач государственных органов, не связанных непосредственно с финансовым обеспечением их деятельности.

А.3.3. Принцип исключения двойного налогообложения.

Этот принцип следует понимать таким образом, что никто не может быть принужден платить налог дважды.

Реализация этого принципа на практике должна удовлетворять следующим требованиям:

а) налогоплательщик ни по каким причинам, лежащим вне его влияния налогоплательщика, не может быть обязан платить повторно, после исполнения им налогового обязательства, тот же самый налог;

б) государство при всех обстоятельствах обязано воздерживаться от практики установления аналогичных налогов (налоговых режимов) в отношении одного и того же объекта обложения и применительно к одному и тому же периоду времени;

в) в сфере международных налоговых отношений государства должны стремиться к тому, чтобы исключать применение международного двойного налогообложения, возникающее от воздействия установленных в этих государствах аналогичных налогов на их резидентов в отношении одного и того же объекта обложения за один и тот же период времени.

Исключение международного двойного налогообложения может осуществляться государствами как в одностороннем порядке, так и на основе заключения между ними двустороннего налогового соглашения. При этом при выборе между налогообложением на основе резидентства и по источнику дохода приоритет должен оставаться за последним.

А.3.4. Принцип приоритета сохранения окружающей среды.

В соответствии с этим принципом все основные виды налогов и виды налоговых режимов должны устанавливаться таким образом, чтобы они в конечном счете не допускали практики безнаказанного нанесения ущерба режиму самосохранения живой природы и самовоспроизведения окружающей среды.

В отношении предприятий и производств, в которых по технологическим причинам пока нельзя исключить нанесения ущерба живой природе и окружающей среды, в налоговой поли-

тике должно быть предусмотрено применение мер и механизмов, обеспечивающих резервирование и накопление фондов финансовых ресурсов, достаточных для компенсации этого ущерба.

Статья А.4. Организационно-административные принципы налогообложения.

А.4.1. Принцип соблюдения экономической эффективности налогообложения.

Весь процесс налогообложения должен быть экономически эффективным – т.е. затраты государства и налогоплательщиков в связи с выполнением последними своих налоговых обязательств должны быть минимальными.

А.4.2. Принцип достаточного и адекватного информирования налогоплательщиков.

В соответствии с этим принципом государство обязано обеспечить налогоплательщиков, полно, своевременно и безвозмездно, всей информацией, необходимой им для исполнения обязанности по уплате налогов.

Таким образом, праву государства на взимание налогов непосредственно противостоит обязанность государства и его органов публично, своевременно и исчерпывающим образом информировать налогоплательщиков об их правах и обязанностях.

А.4.3. Принцип гарантирования защиты от штрафных санкций.

Налогоплательщикам должно быть дано право учитывать, при взыскании с них обязательных налоговых платежей, имеющиеся перед ним встречные обязательства государства (его органов). В качестве альтернативного средства защиты от возможных налоговых штрафов и санкций за налогоплательщиком должно быть признано право авансовой (досрочной) уплаты налогов.

А.4.4. Принцип защиты права налогоплательщика трактовать налоговые законы в свою пользу.

Все противоречия, места, допускающие неоднозначное понимание, и другие неясности в налоговом законодательстве должны толковаться в пользу налогоплательщика – если только он сам добровольно и письменно не примет другое, предложенное налоговым органом толкование закона. При этом такая инициатива налогоплательщика имеет силу только для него самого, только в рамках данной ситуации и в пределах данного налогового периода, и не имеет силы прецедента для иных налогоплательщиков, в иных ситуациях и для других налоговых периодов.

Налогоплательщик вправе также предпринимать любые не запрещенные законом действия с целью использования в своих интересах любых льгот, скидок и иных допускаемых законом возможностей снижения своих налоговых обязательств. Вместе с тем, если налогоплательщик заключает с налоговым органом «предварительное соглашение о понимании» (включая режим СРП, концессии, и т.д.), которым ему гарантируется применение определенного налогового режима в отношении планируемых инвестиций, строительного проекта, инновационной деятельности, и т.д., то он не может отклоняться от режимов, норм и правил деятельности, установленных этим соглашением».

Далее в работе приводится проект Налоговой доктрины РФ, а перед этим предлагаются некоторые комментарии и пояснения к положениям и формулировкам отдельных статей этой доктрины.

Об экономически обоснованном и социально справедливом распределении бремени основных налогов. При применении подоходного налогообложения следует дифференцировать налоговые ставки по следующим видам доходов: а) нормальные доходы от труда по найму; б) избыточные доходы, получаемые от занятия руководящих должностей (директора и управляющие компаний, банков и т.д.), и доходы от самостоятельной профессиональной деятельности (адвокаты, нотариусы, спортсмены, артисты, и т.д.); в) доходы и прибыли от предпринимательской деятельности; г) доходы от инвестиций и от предоставления авторских прав (так называемые «пассивные доходы»); д) «даро-

вые» (случайные) доходы: суммы, получаемые в виде дарений и наследств,клады, выигрыши в лотереях, взятки, доходы недоказанного происхождения и т.п. Ставки обложения этих доходов устанавливаются в следующих пропорциях – а):б):в):г):д) как 1:2:3:5:7 (т.е. если доход «а» облагается по ставке в 10 %, то доход «д» – по ставке в 70 %).

Справедливость при налогообложении требует также устранения неоправданных льгот в отношении доходов, получаемых незаконными и преступными путями. Например, известно, что взятки чиновникам стали неременной статьей затрат для многих видов предпринимательской деятельности и они реально уменьшают чистый (облагаемый) доход предпринимателей на 20 %-50 %. Исходя из этой реальности предпринимателям разрешается списывать выплаченные ими взятки на расходы (т.е. уменьшать свой налогооблагаемый доход) при условии, что они либо а) удерживают налог из суммы выплаченной взятки и самостоятельно вносят его в казну, либо б) сообщают налоговому органу все необходимые сведения о получателе взятки для привлечения его к налогообложению.

Аналогичным образом, доходы, полученные от присвоения государственного имущества, от изъятия собственности граждан (кражи) или любые другие доходы, источник которых не подтвержден документально (например, внезапное появление имущества на сотни миллионов долларов у лица, не декларировавшего ранее получения доходов на соответствующие суммы, должно облагаться налогом с коэффициентом 7 – как даровые доходы). При этом, льгота в виде освобождения от налога не предоставляется просто по факту осуждения лица за совершение соответствующего преступления (исключая случаи полного возмещения ущерба или возврата всей суммы украденного имущества): если факт хищения (или взятки) установлен, то невозможность возврата похищенных сумм (из-за отсутствия средств у осужденного, ненахождения потерпевших, и т.д.) не освобож-

дает это лицо от обязательства (бессрочного) уплатить соответствующий сумме его обогащения налог. При отказе от уплаты налога применяются все предусмотренные законом средства взыскания просроченных налоговых платежей.

Вся система налогообложения должна быть эффективной. Речь идет о ситуациях, при которых дополнительные расходы налогоплательщиков – на организацию и ведение учета, на составление отчетности, на представление ее налоговым органам, на ведение переписки и поддержание контактов с налоговым органом и т.д. – могут достигать значительных сумм, иногда сравнимых с самой суммой налога. Как крайний случай можно отметить направление налогоплательщикам в сельской местности требований о необходимости уплаты налога на сумму в 3-5 рублей – при том, что только стоимость проезда этих граждан до ближайшей налоговой инспекции или сберкассы составляет не менее 10 рублей. Во многих развитых странах величина некоторых необходимых расходов налогоплательщика (например, время и затраты на составление ежегодной налоговой декларации) контролируется и в случае ее превышения над некоторым лимитом принимаются меры по изменению форм отчетности, упрощения правил составления декларации, выпуска соответствующих разъяснительных брошюр, и т.д. В последние годы в ряде стран проводятся серьезные меры по упрощению и облегчению рутинных контактов налогоплательщиков с налоговыми органами: открытие постоянных бесплатных телефонных линий, концентрация сдачи всей налоговой документации по принципу «одного окна», введение безбумажных технологий представления налоговых деклараций, и т.д.

Большое значение имеет также и экономия государственных расходов на содержание налоговых органов и на поддержание работы налоговой системы в целом (все эти расходы в конечном счете финансируются за счет налогоплательщиков). Во многих странах расходы на эти цели являются обязательным элементом

при представлении любого закона о введении нового налога или об изменении налогового законодательства: эти цифры представляются в парламент, публикуются и служат, иногда, важным аргументом при выборе той или иной формы налогообложения. К примеру, поскольку расходы на применении системы удержания налога при выплате дохода намного меньше, чем при системе самодекларирования доходов, то во многих развитых странах предпочтение отдается методу удержания налога (так, в США до 80 % всех поступлений по подоходным налогам собирается именно методом удержания «у источника»).

В целом все аспекты этих дополнительных (сверх непосредственно сумм собираемых налогов) издержек в связи с функционированием налоговой системы должны быть «прозрачными», гласными и оставаться под контролем законодательных органов и общества.

Налогообложение не должно ставить под угрозу достигнутую экономическую самостоятельность граждан. Главной идеей здесь выступает принцип, установленный еще классиками политэкономической науки: налогообложение при всех ситуациях должно не выходить за пределы текущих доходов граждан и предприятий, недопустимо, чтобы для уплаты налогов граждане вынуждались к продаже своего имущества, а предприятия – к выводу капиталов из своей производительной деятельности.

В основном во всех развитых странах власти строго придерживаются такого ограничения налоговых изъятий, и в некоторых из них приняты даже законодательные нормы, устанавливающие, что сумма прямых налоговых изъятий не может превышать 100 % (90 %) всего объема текущего (годового) дохода налогоплательщика.

При этом должны быть исключены ситуации, когда налогоплательщик в результате налоговой политики государственной

власти оказывается в таком положении, что он окончательным, некомпенсируемым образом, лишается минимальных средств для обеспечения существования себя и своей семьи, либо ставится перед необходимостью регулярно обращаться к государству или его органам за оказанием ему финансовой помощи или иной материальной поддержки. Иначе говоря должна быть запрещена ситуация, когда государство намеренно, своими действиями в сфере налоговой политики, лишает своих граждан достигнутой ими финансовой самостоятельности, превращая их в вынужденных просителей в каждом конкретном случае или переводя их в состояние постоянной зависимости от государственной финансовой или материальной помощи.

Налогообложение неблагоприятно отражается на деятельности граждан и предприятий не только размерами налоговых изъятий, но и теми дополнительными требованиями, которые устанавливаются для налогоплательщиков в виде ведения учета, предоставления отчетности, хранения исходной документации и отчетности, и т.д.

Поэтому государство должно стремиться к применению таких форм налогообложения, при которых затруднения для налогоплательщиков были бы наименьшими. Например, обложение предприятий по чистой прибыли с течением времени привело к такой ситуации, когда расчет прибыли для целей налогообложения стал существенно отличаться от балансовой прибыли предприятия. В результате предприятия сейчас вынуждены одновременно с бухгалтерским вести и так называемый «налоговый учет». Далее, кроме обычной регистрации предприятий и предпринимателей вводится налоговая регистрация, то же самое – в отношении граждан, для налоговых целей вводятся дополнительные формы отчетности о валютных операциях, о движении капиталов, и т.д.

Кроме того, вторжение налоговых органов в частные дела граждан и предприятий создает проблему так называемой «налоговой тайны», для защиты которой требуется принимать особые усилия и в отношении которой налогоплательщики вправе требовать от налоговых властей особых гарантий. Конфликты по этому деликатному вопросу нередко подталкивают налогоплательщиков к использованию различных средств обхода налоговых законов и уклонения от налогов, что, в свою очередь, вынуждает власти применять ужесточенные методы налогового контроля и налоговых проверок.

Людам также должна быть дана возможность выбора между налоговыми режимами или выбора между режимом обложения и безналоговым режимом. Гражданин может выбирать между видами получения им доходов (в форме зарплаты, дохода от коммерческой деятельности, доходов на капитал, от продажи прав, имущества и т.д.), или между видами накопления и распределения своих доходов и имущества (на счетах в банке, в виде вложений в ценные бумаги, в недвижимость и т.д.) и, соответственно, менять для себя режим налогообложения.

Примером можно привести такую ситуацию, когда гражданин может обеспечивать себе обеспеченную старость, свободно выбирая между государственной пенсией (с уплатой соответствующих налогов и сборов), частным пенсионным страхованием (в страховой компании, в частном пенсионном фонде или в фонде своего предприятия) и самостоятельным накоплением сбережений (на специальном вкладе в банке). Более широко эта свобода понимается как свобода выбирать для своего проживания и жизнедеятельности между разными налоговыми юрисдикциями – как внутри одной страны, так и между разными странами. В большинстве развитых стран все эти свободы обеспечиваются - в той или иной степени.

Налогообложение должно строиться с учетом необходимости национальных интересов страны. Государственная налоговая политика России должна защищать национальные интересы как внутри страны, так и за ее пределами. В этом отношении политика развитых стран не может быть для России примером: эти страны являются экспортерами капиталов и технологий, им выгодна всемерная открытость национальных рынков, они выступают за льготное обложение своих граждан и капиталов, действующих в других странах и не опасаются при этом применять повышенные ставки в рамках своих систем налогообложения (которые компенсируются комфортными условиями жизни и высоким уровнем социальных льгот для граждан этих стран). Подражая этой политике, Россия неизменно оказывается в проигрыше. Поэтому налоговая политика России должна исходить из того, что Россия есть и будет еще длительное время оставаться страной-импортером капитала.

Соответственно, в налоговой политике акцент должен делаться на обеспечении преимуществ для всех субъектов национальных интересов. Конкретно это означает следующее.

Первое, это – преимущества для национальных лиц перед иностранцами на внутреннем рынке. Производство, распределение и потребление национальных лиц следует всеми средствами налоговой политики «привязывать» к национальной территории. Для российских граждан и предприятий должно быть выгоднее производить и потреблять товары российского производства и на территории России – не допуская, к примеру, таких ситуаций, когда российские автомобили, рыбопродукты и т.д. выгоднее покупать через иностранные фирмы, чем напрямую у российских производителей. Аналогичным образом к российской территории следует «привязывать» накопление и инвестирование финансовых ресурсов (пока же российским инвесторам выгоднее покупать российские ценные бумаги через Кипр и вклады-

вать свои же средства в России через кредиты иностранных, но не российских банков).

Второе – следует всеми средствами оберегать российских граждан и предприятия от нерационального и чрезмерного налогообложения за рубежом. Примеры: применение за рубежом штрафных таможенных пошлин против российских товаров, ограничения в применении налоговых льгот для российских предприятий и их филиалов, уплата социальных налогов с лишением российских граждан пользоваться услугами социального обеспечения в соответствующих иностранных государствах, и т.д.

Третье – защита национальных интересов в налоговых отношениях между государствами. В настоящее время средствами внутреннего налогового регулирования и через заключенные Россией международные налоговые отношения происходит перекачка налоговых доходов России в бюджеты иностранных государств. Среди многих примеров выделим: освобождение от налога доходов иностранных кредиторов, получаемых в России в виде процентов на их кредиты, льготные режимы для ПДУ иностранных фирм и компаний в России, отказ от налогообложения платежей по авторским правам и патентам (роялти), по лизинговым соглашениям, выплачиваемым российскими пользователями иностранным держателям этих прав и имущественных активов, и т.д.

При налогообложении должно исключено применение дискриминации. Общая норма недискриминации состоит в том, что государства не должны применять дискриминирующие налоговые режимы в отношении граждан и предприятий других стран. Смысл ее состоит в том, что во взаимных отношениях государства, применяющие особые, утяжеленные налоговые правила и ставки в отношении граждан и предприятий других стран, могут столкнуться с подобным отношением в отношении своих гражд-

дан и предприятий, действующих в этих странах. В полной мере эта взаимосвязь проявляется в отношениях между странами, граждане и предприятия которых в равной степени вовлечены в деятельность на территории страны-партнера. Если такое равновесие отсутствует, или отношения между двумя странами складываются на неравной, дискриминационной экономической или финансовой основе (отношения между странами-кредиторами и странами-должниками, между странами-экспортерами и странами-импортерами капиталов, и т.д.), то формальное приравнивание взаимных налоговых режимов может приводить к ущемлению законных финансовых и экономических интересов одной из сторон.

К примеру, в отношениях с развитыми западными странами Россия выступает в роли чистого импортера капиталов и покупателя объектов интеллектуальной собственности (прав на копирование аудио и видео-продукции, компьютерных программ и т.д.). Применение для такой ситуации формально равного налогового режима - например, зафиксированного в налоговых соглашениях России с этими странами снижения или полной отмены налогов «у источника» в отношении переводимых в другую страну процентов и платежей по авторским правам – означает, что финансовые потери несет только Россия, поскольку встречных потоков процентных или авторских платежей из этих стран в Россию не существует (или они неразличимо малы).

Поэтому принцип налоговой недискриминации в основе своей Россией принимается, но он не должен использоваться в ущерб законным интересам России (т. е. принцип недискриминации может применяться при условии приоритета принципа защиты национальных интересов, установленного статьей 5).

Налоговая недискриминация может быть реализована в порядке применения национального режима, режима наибольшего благоприятствования или режима взаимности. При этом Россия

в принципе отвергает возможность применения режима капитуляций в отношениях с любой страной мира – независимо от используемых для оправдания такой меры причин и доводов (идеологических, гео-политических, военного союзничества и т. д.).

Праву государства устанавливать и взимать налоги противостоит право граждан свободно выбирать страну своего проживания, своей профессиональной или коммерческой деятельности и размещения (инвестирования) своих накоплений. Российское государство должно уважать эти права своих граждан и ни в коем случае не вынуждать их к эмиграции по этим причинам и, тем более, исключить возможность возникновения таких ситуаций, когда фактические налоговые преимущества создаются для иностранцев на территории самой России (в отношении доступа к той или иной деятельности, защиты инвестиций, накоплений, права вывоза капиталов за рубеж, и т.д.).

Исключение двойного налогообложения. Случаи двойного налогообложения встречаются на практике довольно часто. Одни из них связаны со структурными особенностями построения современных налоговых систем (применение корпорационного налога как формы дополнительного обложения доходов граждан, извлекаемых ими от предпринимательской деятельности, осуществляемой через корпоративные формы ведения бизнеса), другие – по причине разделения налоговых полномочий государственных (муниципальных) властей (однотипные налоги, применяемые различными уровнями государственного управления), третьи – по причинам несостыковки налоговых юрисдикций различных государств (применения одновременно порядка налогообложения граждан и компаний по принципу «всемирного дохода» и порядка обложения по «источнику дохода»).

Во всех этих случаях государства – каждое в отдельности или на основе их сотрудничества – должны принимать все необхо-

димые меры, чтобы исключить такое двойное налогообложение или производить зачеты таких двойных налоговых обязательств: для своих налогоплательщиков - в обязательном порядке, и для налогоплательщиков других стран – в порядке благожелательного сотрудничества с властями этих стран.

Конкретными мерами по исключению двойного налогообложения могут быть соответствующие положения внутреннего законодательства, международные налоговые соглашения, заключаемые странами на двусторонней или многосторонней основе, и совместные усилия разных стран по разработке таких налоговых режимов и механизмов, которые бы в принципе исключали возможность повторного обложения налогами (так называемая «гармонизация налогов»).

Запрет инфляционного налогообложения. Как известно, одной из особенностей современных систем налогообложения является их зависимость от изменения покупательной способности (обменного курса) национальных денежных единиц. Например, реальная стоимостная величина необлагаемого минимума, применяемого при обложении подоходными налогами доходов граждан, уменьшается вместе с уменьшением покупательной способности национальной денежной единицы, падает стоимостное значение свободного от налогов прожиточного минимума доходов граждан, вычитаемых из облагаемого дохода амортизационных отчислений, других льготных налоговых списаний, и т.д.

Поскольку все налоговые платежи граждан должны быть основаны на законе, принятом при соблюдении соответствующих условий демократического народовластия, то поэтому наиболее разумным решением этого вопроса будет требование к государству не злоупотреблять такой практикой и в необходимых случаях оперативно вносить поправки в законодательство, исключая такой «автоматический» рост налогового бремени насе-

ления. Конкретными способами разрешения таких коллизий может быть, например, соответствующая индексация размеров налоговых льгот (повышения необлагаемого минимума доходов граждан), пересмотр ставок косвенных налогов, применение твердых (специфических) ставок налогов, пошлин и т.д. В качестве последней защитной меры на законодательном уровне должно быть утверждено правило, что все доходы, полученные государством и его органами за счет такого несанкционированного роста налоговых доходов, должна направляться в особый государственный резерв, что должно исключить возможное использование этих средств для целей покрытия обычных, текущих расходов государственного бюджета.

Далее приводится примерная модель Налоговой доктрины для России.

Примерная модель Налоговой доктрины для России.

Статья 1. *Социальная справедливость.*

Распределение основной массы налогового бремени должно основываться на принципах социальной справедливости.

При налогообложении сферы потребления принцип социальной справедливости выражается в льготном (пониженном) налогообложении товаров, продуктов и услуг, входящих в состав необходимого минимума потребления – основные продукты питания, одежда, обувь, коммунальные услуги, услуги транспорта и связи.

При налогообложении доходов принцип социальной справедливости обеспечивается за счет применения так называемой «двойной прогрессии» ставок подоходных налогов: по видам деятельности, приносящей доходы, и по размерам доходов.

При налогообложении импорта льготные (пониженные) ставки обложения должны применяться в отношении не производимых в стране необходимых товаров массового потребления: чая, кофе, фруктов, виноградных вин, лекарств и т.д., и повышенные – в отношении продуктов и товаров, производимых в стране в достаточных количествах.

При налогообложении экспорта льготные налоговые режимы должны применяться в отношении товаров с высокой долей добавленной стоимости и, наоборот, товары с низкой (нулевой) долей добавленной стоимости должны подвергаться повышенному (запретительному) налогообложению.

Статья 2. Равенство граждан перед налогами.

Никто не может претендовать на налоговые льготы или на полное освобождение от налога (налоговые иммунитеты) по причине своего социального или политического положения, прошлых и настоящих заслуг перед государством или обществом, характера и вида своей деятельности и получаемых от нее доходов.

Система налогообложения не должна основываться на моральных оценках, общественном или государственном одобрении или неодобрении тех или иных видов деятельности, выдвигать в качестве условия для привлечения или, наоборот, для освобождения от налогообложения особенности или характер, способ приобретения гражданином соответствующего объекта обложения. Так, например, бесплатное получение от государства имущественных активов (в порядке приватизации) не дает права их получателям на освобождение этих активов от налогообложения; присвоенные лицом в результате мошенничества денежные средства или иные активы других граждан или предприятий не могут быть исключены из суммы облагаемого дохода этого лица на том основании, что ранее с них налог уже был уплачен

(первоначальным, законным их собственником); полученные в результате незаконной деятельности или просто украденные имущественные объекты или денежные средства не должны пользоваться иммунитетом от налога (на том основании, что они получены способом, не предусмотренным законом); и т.д.

Статья 3. Финансовая эффективность (общественная рентабельность) системы налогообложения.

Применение всей системы налогообложения должно быть строго ориентировано на достижение максимального фискального эффекта.

Вся работа в сфере налогообложения должна быть построена таким образом, чтобы затраты государства – в связи со сбором налогов и расходы налогоплательщиков - в связи с выполнением ими своих налоговых обязательств были минимальными, чтобы были исключены любые чрезмерно обременительные и не дающие существенного фискального эффекта правила, нормы и процедуры учетного отчетного характера, и чтобы взыскание налоговой задолженности основывалось исключительно на компенсационных принципах и не носила карательного характера.

И, с другой стороны, государство может и должно задействовать все имеющиеся у него средства и ресурсы, чтобы поддерживать свои возможности налогового контроля и налогового администрирования на таком уровне, чтобы сделать финансово неоправданными применяемые недобросовестными налогоплательщиками разного рода искусственные схемы и конструкции для обхода налоговых законов.

Статья 4. Обеспечение экономического развития.

Приоритетной целью налоговой политики является обеспечение необходимых условий для экономического развития и инвестиций в национальную экономику.

Для обеспечения этих целей структура и размеры налогообложения должны быть устроены таким образом, чтобы: а) гарантировать от налогообложения полную сумму затрат на воспроизводство рабочей силы (национальных работников) – как от любых прямых налогов, так и от косвенных форм налогообложения; б) обеспечивать возможно более льготный режим налогообложения для капиталов, применяемых в производственном секторе (и особенно, в сфере обрабатывающей промышленности и в секторе высоких технологий) – вплоть до отказа (отсрочки) от обложения капиталов, применяемых в этих секторах, за исключением случаев их вывода из производственной деятельности; в) предоставлять, по возможности, льготные налоговые режимы для лиц, инвестирующих свои капиталы в эти отрасли (в форме кредитов, прямых инвестиций, венчурного финансирования, и т.д.) – в отношении получаемых ими доходов. Функционирование всей системы налогообложения в целом должно основываться на принципах «устойчивой фискальной политики».

И при этом безусловно не допускается применение налогов, отдельных налоговых режимов или методов налогового регулирования, наказывающих или создающих барьеры для вложений в развитие экономической инфраструктуры или в рост национального производства.

Статья 5. Содействие повышению экономической самостоятельности граждан РФ.

Налогообложение не должно препятствовать законному праву каждого гражданина самостоятельного, своими силами и средствами, в законном порядке, обеспечивать достойное проживание себя и своей семьи.

Гарантией от злоупотребления государством своими налоговыми прерогативами должно быть следующее: в случае применения налогового режима, наносящего прямой и невосполнимый ущерб способности гражданина самостоятельно обеспечивать свое существование, этому гражданину должен быть предоставлен выбор либо альтернативного налогового режима, либо иной формы доступа к финансируемым за счет соответствующего налога государственной услуге или благам.

Государство также не должно признавать в качестве «дохода» и, соответственно, привлекать к налогообложению присутствующие в составе получаемой заработной платы суммы компенсации затрат работников на текущее восстановление их трудоспособности (в пределах так называемого «общепризнанного прожиточного минимума дохода», определяемого на основе концепции обеспечения обществом процесса полного воспроизводства товара «рабочая сила»).

Статья 6. Минимизация возмущающего вторжения налогов в хозяйственную и частную жизнь граждан.

Государство не должно допускать использования налогов и системы налогообложения в целом для неоправданного фискальным интересом вмешательства в хозяйственную и частную жизнь граждан.

При этом признается, что граждане вправе возражать против неоправданного расширения прав налоговых органов и против использования налоговых средств для решения других задач государственных органов, не связанных непосредственно с финансовым обеспечением их деятельности.

Статья 7. Защита национальных налоговых интересов.

В основе налоговой политики государства должна быть заложена защита законных интересов нации в целом и каждого отдельного гражданина в частности.

Государственная налоговая политика России должна защищать национальные интересы как внутри страны, так и за ее пределами. В этом отношении налоговая политика развитых стран, основанная на приоритете принципа «резидентства», не может быть для России примером: эти страны являются экспортерами капиталов и технологий, им выгодна всемерная открытость национальных рынков, они выступают за льготное обложение своих граждан и капиталов, действующих в других странах и не опасаются при этом применять повышенные ставки в рамках своих систем налогообложения (которые компенсируются комфортными условиями жизни и высоким уровнем социальных льгот для граждан этих стран).

Россия для защиты своих национальных налоговых интересов должна исходить из приоритета, при налогообложении, принципа «источника дохода».

Статья 8. Налоговая недискриминация.

Россия придерживается принципа налоговой недискриминации в отношении граждан и предприятий других стран во всех случаях, когда его применение не противоречит принципу статьи 7 «Защита национальных интересов». Ни при каких условиях и никаким странам Россия не предоставляет режима капитуляций – режима, при котором лицам какой-либо страны на территории России предоставляется более благоприятный режим, чем российским гражданам и предприятиям.

При наличии юридического и материального равновесия в финансово-экономических отношениях со страной-партнером

Россия может предоставлять гражданам и предприятиям этой страны национальный налоговый режим. Юридическим равновесием признается равенство в законодательно-нормативном регулировании для деятельности граждан и предприятий обеих стран на территории страны-партнера: визовой режим, правила получения вида на жительство и права на работу, валютный режим, правила открытия и ведения банковских счетов, правила открытия филиалов, создания дочерних предприятий и т.д. Материальным равенством считается равновесие в финансовых потоках в отношениях между двумя странами – в виде трансфертных платежей, выплат процентов, дивидендов, платежей по авторским правам, лицензиям, патентам и т. д.

При отсутствии материального равновесия, но при обеспечении страной-партнером юридического равновесия в отношении российских граждан и предприятий Россия может предоставлять гражданам и предприятиям этой страны режим наибольшего благоприятствования – при котором лица из этой страны вправе пользоваться любым самым благоприятным режимом или регулированием, которые Россия предоставляет какой-либо третьей стране.

При отсутствии юридического и материального равновесия в отношениях с какой-либо страной Россия применяет в отношении граждан и предприятий этой страны принцип взаимности. В соответствии с этим принципом Россия жестко регулирует свои налоговые отношения с соответствующе страной (группой стран) на основе встречных равновесных льгот или санкций – в зависимости от конкретных действий и общей политики данной страны.

Применение национального режима может быть закреплено заключением с соответствующей страной общего налогового соглашения (налоговой конвенцией) или в порядке международной гармонизации налогового законодательства. Предоставление

режима наибольшего благоприятствования может быть закреплено заключением ограниченного налогового соглашения или в порядке принятия внутреннего нормативного акта. Режим взаимности применяется на основе норм одностороннего (национального) регулирования.

Статья 9. *Запрещение двойного налогообложения.*

Никто не может быть принужден к налогообложению одним и тем же налогом, по одним и тем же основаниям и за один и тот же налоговый период дважды.

Это правило имеет два следствия. Первое состоит в том, что ни ко каким причинам, лежащим вне влияния налогоплательщика, он не может быть обязан платить повторно, после исполнения им налогового обязательства, тот же самый налог. Второе следствие заключается в том, что государство обязано воздерживаться от практики установления двойных налогов (налоговых платежей) в отношении одного и того же объекта обложения за один и тот же период времени. Кроме того, желательно (не как правило, но как рекомендация), чтобы государство (государства) придерживались также нормы отказа от налогообложения разных налогоплательщиков (одного и того же или разных государств) в отношении одного и того же объекта обложения за один и тот же период времени.

Статья 10. *Запрещение практики инфляционного двойного налогообложения.*

Государство посредством избыточной денежной эмиссии «де-факто» взимает с общества дополнительный эмиссионный налог. Налогообложение государством номинального удорожания финансовых активов и имущества граждан по причине инициируемой государством инфляции в качестве

«дохода» представляет собой «инфляционное двойное налогообложение».

Запрещение практики «инфляционного двойного налогообложения» означает, что государство в своем налоговом законодательстве должно предусматривать соответствующие нормы и процедуры, исключаящие из налоговой оценки объекта обложения (дохода, имущественного актива) ценовую надбавку в размере реальной инфляции, исчисленной за данный налоговый период.

Государство должно также признать за налогоплательщиками право использовать все доступные им средства в целях устранения в их налоговых обязательствах эффекта «инфляционного двойного налогообложения».

2. Разработка и обоснование новой модели Налогового кодекса (общая часть). Проблемы совершенствования налогового администрирования.

2.1. Налоги и предпринимательство. Как не задуть частную инициативу.

Предпринимательская деятельность является предметом обложения разными видами налогов. Общий набор и соотношение этих видов налогов определяется задачами экономической и фискальной политики государства, общее бремя этих налогов зависит от того, насколько велико вмешательство государства в дела частного бизнеса и на какие темпы экономического роста ориентируют власти частных инвесторов и предпринимателей. Общая эффективность налогового контроля зависит от степени взаимопонимания, достигнутого между правительством и предпринимателями, и от того, насколько частный бизнес поддерживает общий курс политики государства.

Но в рамках этих общих закономерностей, при общих заданных параметрах социально-экономической ситуации и структуры налоговой системы в каждой данной стране эффективность работы налоговых органов в значительной степени зависит от правильного решения так называемых *технических вопросов*, которые охватывают, в частности, выбор налоговой базы и метода ее учета.

Предпринимательская деятельность ведется, как известно, в целях извлечения, определенной экономической выгоды, которая в условиях товарно-денежного хозяйства принимает вид *денежного дохода*. В налоговом праве понятие *дохода* существенно модифицируется – в сторону преимущественного учета фискальных интересов государства, что определяет расхождения с соответствующими понятиями экономической теории и гражданского, или торгового, права.

Действительно, экономисты оперируют понятием «прибавочного продукта», который представляет собой результат производственной деятельности экономических агентов, подлежащий распределению между ними в соответствии от вложенных ими усилий и средств. В определенных обстоятельствах экономические агенты могут быть склонны вести такую деятельность на условиях простой компенсации своих затрат, не получая никакого *дохода* (в общепринятом смысле). Для фискальных интересов государства такая ситуация неприемлема, поэтому власти вынуждены искусственно расширять налоговую базу для таких доходов. Обычным приемом является «назначение» налогоплательщиком каждого участника производственной деятельности, получающего «выгоду» от нее, независимо от природы и свойства этой «выгоды».

В гражданском праве, напротив, любой платеж одного экономического агента другому может квалифицироваться как *доход*. При таком ориентире налоговое вмешательство государства в частные дела граждан может оказаться чрезмерно избыточным, поэтому для таких «доходов» налоговая база должна быть существенно снижена. Выходом здесь является намеренное «дробле-

ние» объекта обложения – по видам налогов и по разным налоговым базам, что позволяет исключить из налогообложения определенные сферы экономической деятельности и виды сделок. Такими примерами являются внутрисемейные операции, обороты натуральных хозяйств, соседская взаимопомощь, «челночные» трансграничные перевозки граждан, и т.д.

В торговом праве при определении дохода выдвигается такое фундаментальное ограничение, как требование *достаточной предосторожности* – которое с трудом воспринимается фискальными органами. В частности, согласно этому требованию, по приходной части отчетности предприятий должны фиксироваться только реально поступившие на счет (в кассу) денежные средства (но не права на получение этих средств), но в расходной части следует сразу отражать все обязательства по выплатам предприятий (как реальные убытки), несмотря на то, что сами платежи могут быть отодвинуты по времени (или даже не состояться – к примеру, из-за исчезновения кредитора). Поэтому неудивительно, что требование *достаточной предосторожности* традиционно оспаривается налоговыми властями.

Отсюда видно, что, если оставить в стороне глобальные вопросы формирования налоговой системы в целом (примем существование конкретной налоговой системы в каждом государстве как данность), то на оперативном уровне эффективность контроля за ее применением определяется конкретизацией, в учетном смысле, налоговой базы по каждому налогу и выделением конкретных признаков (параметров), определяющих размер этой базы применительно к каждой отрасли деятельности и к каждому налогоплательщику. Поэтому, чтобы определить исходные позиции в этой работе, вначале надо установить, *что* мы облагаем налогом, *как* мы должны оценивать этот объект и как контролировать затем эту оценку.

В предпринимательской деятельности объектами обложения могут выступать *выручка* (валовой доход), *прибыль* (чистый доход), *общий оборот*, *сумма продаж* (за деньги), *прибавочный продукт* (добавленная стоимость), *выплаченные доходы* (креди-

торам, акционерам и др.), и т.д. Рассмотрим преимущества и недостатки выбора некоторых из них.

Наиболее легко контролируется *денежная выручка* предприятия. Однако, это – при том условии, что все расчеты предприятия ведутся по банковским счетам, доступным для контроля налоговых органов. Укрытие доходов от налогообложения возможно в форме продаж за наличные, через реализацию бартерных сделок, с использованием счетов за рубежом, и т.д. *Сумма продаж* проверяется через контроль отпуска товаров со склада, *добавленная стоимость* может контролироваться через применение счетов-фактур, однако оба эти объекта обложения не защищены от манипуляций с занижением или с завышением отпускных цен. *Выплаченные доходы* также могут маскироваться под выдачу кредитов или предоставление выгод в неденежной форме.

Прибыль как объект обложения выделилась в связи с распространением современных форм учета и отчетности компаний и появлением акционерных (публичных) компаний, для которых установлена обязательность внешнего аудита - проверки счетов независимыми аудиторами. Поскольку последние нанимаются от имени собственников капитала (акционеров), то одной из главных целей этих проверок является выявление точного размера «свободной» (доступной для распределения) прибыли компаний. Таким образом, для акционерных компаний задачи налогового контроля в принципе должны выполняться аудиторами этих компаний. На самом деле, это верное теоретически предположение в современных условиях часто не оправдывается. В чем причины этого?

Как известно, первоначально корпорационный налог вводился с целью обложения «доступной» (для присвоения, распределения среди собственников капитала) части дохода предприятия. Кроме того, предполагалось, что этим налогом будет стимулироваться привлечение частных капиталов в производственный сектор, поскольку его ставки устанавливались на уровне, замет-

но более низком чем ставки всеобщего подоходного налога (и без прогрессии, характерной для последнего налога).

На самом деле, как оказалось, «прибыль» как объект обложения осталась, несмотря на все успехи в развитии учета и совершенствовании отчетности предприятий, в значительной степени оценочным показателем. Во-первых, определяемая как разница между выручкой и затратами, прибыль напрямую зависит от применяемых цен по закупкам и продажам предприятия, а в современных условиях многие рыночные агенты располагают весьма широкими возможностями изменения этих цен (вплоть до прямого манипулирования ценами в интересах конкретной рыночной ситуации). Во-вторых, при нынешней неустойчивости товарных цен предприятия вынуждены применять разные методы оценки своих материальных активов и запасов (оборудования, сырья на складе, незавершенного производства, готовой продукции), а эти разные методы могут приводить к существенным различиям в оценке конечных финансовых результатов деятельности предприятия. В-третьих, во многих видах деятельности понятие прибыли является настолько «управляемым» показателем, что ее размер может прямо устанавливаться по указанию конкретных заказчиков (управляющих, директоров, кредиторов предприятия, и т.д.). Такова ситуация в страховании, частично – в банковском деле и в инвестиционной (фондовой) деятельности, в рекламном и шоу-бизнесе, в кинопроизводстве, в лизинговых сделках, и т.д.

В результате для крупных многофилиальных компаний, для предприятий-экспортеров, для фирм, занимающихся посредническими операциями, в сфере услуг, и т.д. сейчас оказывается очень легко уходить от обложения этим налогом. Например, расследование, проведенное в США в начале 1970-х годов, показало что из 500 крупнейших корпораций, около двух третей вообще не платили корпорационного налога. Поэтому во многих западных странах власти всерьез озаботились этим вопросом. После долгих дискуссий были выработаны некоторые меры устранения этой налоговой несправедливости (при том, что

налоговое бремя населения в этих странах – в виде подоходных налогов, социальных платежей, налогов на потребление и других постоянно росло). Так, в Европе в частичное замещение обложения прибыли был введен НДС, в США в дополнение к корпорационному налогу был введен альтернативный минимальный налог. Одновременно рассматриваются более далеко идущие реформы, включающие полную отмену корпорационного налога.

В России проблемы, связанные с налогообложением прибыли, усложняются не только из-за вышерассмотренных особенностей, органически свойственных этой форме обложения, но также и из-за серьезных недостатков в законодательном оформлении этого налога, в практической реализации налогового учета и контроля в отношении плательщиков налога.

В частности, в Налоговом кодексе РФ налогообложению доходов компаний посвящена глава 25, в которой объект налогообложения определяется как «налог на прибыль организаций».

«Организациями» с точки зрения налогового законодательства признаются «юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации», «иностранные юридические лица», а также «компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, созданные на территории Российской Федерации» (ст. 11 НК РФ).

«Прибыль» в этой главе НК РФ определяется двояким образом: как «доход, уменьшенный на величину произведенных расходов» – для российских организаций и для «иностранных организаций, осуществляющих деятельность в РФ через постоянное представительство», и как доход, «полученный из источников в РФ» – для «иных иностранных организаций» (ст. 247 НК РФ). При этом примененное в этой главе понятие «дохода» фактически соответствует понятию «валовой выручки» предприятия – от реализации им товаров, работ или услуг (ст. 248 НК РФ) и прямо

противоречит определению «дохода», установленному ст. 41 НК РФ (в Первой (общей) части НК РФ) – «экономическая *выгода* в денежной или натуральной форме». Ясно, что получение выручки от продажи товаров или услуг не обязательно приносит выгоду предприятию; вполне может случиться ситуация, когда такие продажи осуществляются не с выгодой, а с убытком. Таким образом, «прибыли» как чистому доходу налогоплательщика в НК РФ соответствуют одновременно два различающихся принципиально понятия – «доход» как «выгода» и «доход» как разница между суммой «доходов» и «расходов». И фактически в рамках одного и того же закона объединены два разных налога – не только с разными базами, но и с разными ставками и режимами обложения.

Значительные проблемы возникают также в «улавливании» объекта обложения налогом на прибыль – из-за укрытия выручки, бартера, применения трансфертных цен, операций с филиалами, с оффшорными центрами и зонами, и т.д. Есть проблемы и с общим администрированием этого налога, с реализацией результатов камеральных проверок, с ответственностью фирм-однодневок.

Для решения всех этих проблем необходима, во-первых, координация усилий законодательных и налоговых органов. На перспективу следует поставить вопрос о замещении налогообложения прибыли обложением только *выводимых из оборота средств и активов предприятий* – в любой форме и любыми лицами. Сейчас же надо решить вопрос об упрощении налогового учета по налогу на прибыль и исключении из него обложения доходов, «полученных из источников в РФ». Для последних следует установить единый режим налогообложения – для любых лиц (как это и есть во всех других странах), имея в виду, что налоговые органы не должны заботиться о выяснении личности получателя по каждому переводу доходов за рубеж (тем более, что часто это и невозможно – к примеру, в отношении дивидендов, выплачиваемых по акциям, находящимся в доверительном управлении банков).

Во-вторых, следует узаконить расширить использование внешних баз данных для целей контроля налогообложения предприятий. Опять же, если обратиться к опыту зарубежных стран, то при проверках предприятий необходимо активно привлекать данные таможенных и валютных органов, банков, страховых компаний, реестров недвижимости, ценных бумаг, и т.д. – не только в отношении операций, совершенных самим предприятием, но и всеми лицами, имеющими возможность влиять на деятельность предприятия – его управляющими, членами совета директоров, аудиторами, и т.д. (включая и членов их семей). Недавние проверки, проведенные, к примеру, в Финляндии, показали, что существуют стабильные группы лиц (менеджеры, бухгалтеры, аудиторы), постоянно замешанные в банкротствах фирм, налоговых нарушениях, отмывании денег, кредитных аферах, и т.д.).

В-третьих, для выявления потенциальных нарушителей налоговых законов необходимо шире применять косвенные методы проверки правильности отчетности предприятий. В этой сфере в зарубежной и отечественной практике разработано уже много методов и инструментов. В частности, можно указать на использование показателей объема транспортных перевозок – для предприятий с большими объемами потребляемого сырья или готовой продукции, потребления цемента – для строительных предприятий, горюче-смазочных материалов – для предприятий транспорта, затрат на оплату электроэнергии – для алюминиевых заводов, и т.д.

Все эти меры позволяют поставить аналитическую работу налоговых органов на новый уровень и серьезно заняться вопросами разумного и обоснованного распределения налоговой нагрузки среди различных отраслей и сфер хозяйствования. Сейчас, по некоторым данным, налоговая нагрузка в ведущих производящих отраслях в разы превышает налоговую нагрузку в сфере услуг, фондовых спекуляций, в торговле. Поэтому не дают ожидаемого эффекта и последние меры по введению налоговых льгот и снижению налоговых ставок – они, как правило, лишь в

малой степени облегчают положение именно производственной сферы, от которой только и зависит решение задачи ускорения экономического роста, поставленной президентом РФ В. Путиным. Перенацеленность усилий налоговых органов в сторону содействия росту именно в производственном секторе позволит исправить имеющиеся перекосы в распределении налоговой нагрузки и даст возможность более рационально подходить к вопросам совершенствования налогового учета и укрепления налогового контроля в стране.

2.2. Налоговое регулирование – эффективное средство развития несырьевой инновационной экономики

Налоговое регулирование должно стать главным инструментом развития несырьевой инновационной экономики.

Для предприятий, работающих на приоритетных направлениях надо сделать Россию «офшорной зоной», «налоговой гаванью» (как это сейчас делается для зоны «Сколково»). Казалось бы, все очевидно. Но в своем отечестве пророков нет. Чтобы получить аналогичные рекомендации, наши инноваторы обращаются к иностранным экспертам: АФК «Система» и «Роснано» заказали ассоциации производителей микроэлектроники SEMI и компании Frost & Sullivan разработать комплекс мер по поддержке российских производителей микрочипов. В своем отчете SEMI рекомендует почти полностью освободить производителей микроэлектроники от налогов. В свою очередь, исследователи обещают увеличение оборота данного сегмента в десять раз за четыре года.⁹

В нашей стране по разным причинам условия работы предприятий разных отраслей не одинаковы. Эти условия отличаются наличием или отсутствием конкуренции с зарубежной продукцией и разной привлекательностью отраслей на рынке труда.

⁹ Полная свобода инноваций, «РБК daily», 14 октября 2010, <http://www.rusnanonet.ru/news/42493/>

Задача государства – создать одинаково благоприятные условия для всех. И делать это нужно налоговым регулированием.

На первый взгляд, налоги в нашей стране не высоки по сравнению с другими странами. Но на производственный бизнес налоговое бремя явно избыточно. Тем более что зачастую производителю приходится конкурировать с контрабандной и контрафактной продукцией, не облагаемой никакими налогами и пошлинами. Вспомним о сотнях контейнеров на Черкизовском рынке (2009 г.), в которых находился контрабандный ширпотреб на два миллиарда долларов. И сколько таких контейнеров в нашей стране? Чтобы выжить, многим предприятиям с высокой долей затрат на оплату труда в стоимости продукции приходится уклоняться от уплаты налогов. Судите сами.

Сегодня, чтобы выдать работнику на руки, например, 10.000 рублей, предприниматель должен назначить ему зарплату 11.494 руб. и заплатить в бюджет в виде налогов на зарплату – подоходный налог 13% (1.494 руб.), ЕСН 34% (3.908 руб.), страховку от травматизма на производстве в среднем 2% (230 руб.) и НДС 18% от суммы зарплаты и налогов (2.814 руб.). Для простоты другие налоги не учитываем. Если не платить налоги, то из того же дохода можно заплатить работнику 18.446 рублей, т.е. существенно (на 84,5%) больше. Не в этом ли одна из причин того, что многие платят и получают зарплату в конвертах? Аргумент, что без накопительных отчислений в пенсионный фонд работник может лишиться небольшой прибавки к пенсии через 20-25 лет, вряд ли на кого-нибудь действует. Можно, конечно, начать «закручивать гайки», но прежде, надо существенно снизить налоги для производителей, чтобы они добровольно могли выйти из тени, так как при «закручивании» пострадают первыми.

Кого же конкретно надо стимулировать? По данным Росстата (2009), в нашей стране из 141 млн. граждан 75,8 млн. чел. составляет экономически активное население. Из них занятых (т.е. имеющих работу) – около 70 млн. чел. Из числа занятых 19,5% (в разные месяцы 2009 г. от 12,0 до 15,0 млн. чел.) работают в

неформальном секторе.¹⁰ Безработных у нас около 6 млн. чел. Таким образом, более четверти экономически активного населения не имеют работу или работают в неформальном секторе, т.е. нигде не числятся и не платят налоги. Треть официально работающих нашей страны получают зарплату (апрель, 2010) не более 10 тыс. рублей, а 47% – не более 13,8 тыс. руб.¹¹ Как содержать семью с одним кормильцем при установленном душевом прожиточном минимуме 5.700 руб. в месяц?!

Исходя из этого, в первую очередь надо стимулировать те отрасли, которые могли бы обеспечить массовую занятость населения и при этом не потребовали бы от государства вложения больших дополнительных средств, которых у Государства нет. К этому сектору экономики следует отнести легкую, текстильную и полиграфическую промышленность, деревообработку и производство мебели, малые предприятия обрабатывающего и инновационного секторов, сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для легкой, пищевой и полиграфической промышленности, производство бытовой техники, производство микроэлектроники, разработку программного обеспечения и некоторые другие отрасли, для которых снижение налогов могло бы дать существенный эффект. Тогда эти предприятия смогут стать инновационными, т.е. делать программы для компьютеров и применять нанотехнологии, производить сковородки и кастрюли на уровне «Гефаль», шить спортивные костюмы и обувь на уровне «Аدیدас» и т.д. Сегодня предприятия этого сектора экономики неконкурентоспособны, приходят в упадок и доходов бюджету почти не приносят.

Если для указанных предприятий снизить социальные взносы, НДС и Налог на прибыль до 10%, предприниматель из того же

¹⁰ Росстат, таб.7.1. Занятые в неформальном секторе по типу занятости
http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_30/IssWWW.exe/Stg//%3Cextid%3E/%3Cstorage path%3E::%7Cd3/таб7.1.xls

¹¹ Распределение численности работников по размерам начисленной заработной платы в экономике Российской Федерации за апрель,
<http://www.gks.ru/wages/wag10.htm>

дохода сможет увеличить реальную зарплату сотруднику примерно на 30%. Это будет способствовать повышению конкурентоспособности предприятий на рынке труда и выводу их доходов из тени.

Расчеты показывают, что потери бюджета из-за предложенного снижения налогов на первом этапе не превысят 1% доходов консолидированного бюджета. Чтобы не быть голословными, приведем эти расчеты полностью. В Таблице 1 показаны отрасли экономики, для которых целесообразно снижение налоговой нагрузки в первую очередь.

Таблица 1.

Отрасль экономики	Численность тыс. чел. 2007 г.
Легкая и текстильная промышленность (текстильное и швейное производство, производство кожи, изделий из кожи, в т.ч. производство обуви)	550,0
Издательская деятельность и производство полиграфической продукции	200,0
Производство упаковки	300,0
Производство резиновых и пластмассовых изделий, производство готовых металлических изделий	100,0
Деревообработка, в т.ч. производство мебели	250,0
Тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для перерабатывающих отраслей АПК и предприятий легкой промышленности.	460,0
Медицинская и микробиологическая промышленность	100,0
Стекольная и фарфорофаянсовая промышленность	80,0
Малый бизнес (научные, проектно-конструкторские и производственные предприятия, не переведенные на УСН)	800,0
Итого	2.840,0

Известно, что среднемесячная зарплата 2 млн. 840 тыс. человек работающих в этих отраслях, в 2007 г. составляла 10,0 тыс. рублей, а средняя рентабельность предприятий не превышала 10%. Зная, что стоимость основных фондов всех обрабатываю-

щих производств составляет¹² около 3,6 трлн. руб., и, принимая срок амортизации равным 15 годам, получаем годовую амортизацию 243,3 млрд. руб. Для отраслей, указанных в Таблице 5, амортизация составит 61,1 млрд. руб. (пропорционально 2 млн. 840 тыс. занятых в этих отраслях из общего числа 11,3 млн. чел.).

Можно подсчитать годовой фонд оплаты труда (ФОТ), прибыль, а также суммы налогов (ЕСН, НДС, налога на прибыль), получаемые от этих отраслей в бюджет.

ФОТ = 2.840 x 10,0 x 12 = 340,8 млрд. руб. (вместе с НДС);

НДС при ставке 13% составит $\text{ФОТ} \times 0,13 = 340,8 \times 0,13 = 44,3$ млрд. руб.;

ЕСН при ставке 26% составит $\text{ФОТ} \times 0,26 = 340,8 \times 0,26 = 88,6$ млрд. руб.

Примем условно прибыль, равной 10% от суммы ФОТ, ЕСН и амортизации.

Прибыль = $(340,8 + 88,6 + 61,1) \times 0,1 = 49,1$ млрд. руб.

Налог на прибыль при ставке 24% равен $49,1 \times 0,24 = 11,8$ млрд. руб.

Добавленная стоимость (ДС) = ФОТ + ЕСН + Прибыль + амортизация = $340,8 + 88,6 + 49,1 + 61,1 = 539,6$ млрд. руб.

НДС при ставке 18% будет равен $539,6 \times 0,18 = 97,1$ млрд. руб.

Таким образом, общая сумма поступлений налогов в бюджет при стандартных ставках налогов составит $44,3 + 88,6 + 11,8 + 97,1 = 241,8$ млрд. руб.

Если при том же ФОТ ставки ЕСН, НДС и налога на прибыль снизить до 10%, то поступления в бюджет составят:

ЕСН = $340,8 \times 0,1 = 34,1$ млрд. руб.

Если предположить, что снижение ЕСН пойдет на увеличение прибыли, то прибыль составит: $49,1 + (88,6 - 34,1) = 103,6$ млрд. руб.

Налог на прибыль будет равен $103,6 \times 0,1 = 10,4$ млрд. руб.

¹² Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_11/14-08.htm

Добавленная стоимость (ДС) = 340,8 + 34,1 + 103,6 + 61,1 = **539,6 млрд. руб.**

НДС = 539,6 × 0,1 = 54,0 млрд. руб.

А общая сумма поступлений налогов в бюджет будет равна: НДС + ЕСН + Налог на прибыль + НДС = 44,3 + 34,1 + 10,4 + 54,0 = **142,8 млрд. руб.**

Таким образом, общие потери бюджета при снижении для указанных отраслей ЕСН, НДС и Налога на прибыль до 10% составят 241,8 – 142,8 = 99,0 млрд. руб., т.е. 1% всех запланированных поступлений в бюджеты и фонды, которые запланированы на 2007 год в сумме 9,8 трлн. рублей, или 0,37% ВВП. Если снижение ЕСН пойдет на зарплату, то потери будут еще меньше.

Можно предположить, что в последующие годы соотношения сохранились.

Обычно нежелание снижать налоги для той или иной отрасли мотивируют опасностью больших потерь бюджета и увеличения инфляции. Здесь приведен полный расчет, чтобы каждый желающий мог проверить его правильность и увидеть, что возможные потери не так велики. Не говоря о том, что увеличение выпуска товаров – лучший способ борьбы с инфляцией.

Опасность, что все станут товаропроизводителями или перепродажу будут выдавать за производство, минимальна. Имеется множество способов отслеживать и предупреждать возможные злоупотребления.

Проблема компенсации средств Фондов при снижении ставки ЕСН решается очень просто: недостающую часть средств (1%) Фонды должны получать из Федерального бюджета и для них ничего не изменится. Это и есть цена налогового стимулирования. Реальная цена уже в первый год будет ниже, т.к. в связи с возможным выходом предприятий из «тени» повысится собираемость налогов. В дальнейшем неминуемы рост экономики и рост доходов бюджета.

Между тем, Минфин от налогового регулирования отказался и согласно «Основным направлениям налоговой политики Рос-

сийской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» «в ближайшие годы антикризисные меры будут реализовываться путем осуществления бюджетной политики»¹³. Минфин строго следует своим «Направлениям...». Результат – те самые «откаты» размером в один триллион рублей в год, которые зафиксировала Счетная Палата и о которых говорил Президент. Можно предположить, что Счетная Палата выявила не все «откаты» и ситуация еще хуже.

Снижение налогов позволило бы не только дать существенный импульс к развитию предприятий, но и дало бы им возможность выйти из тени.

И не страшно, что снижение налогов сделает успешные предприятия еще более успешными. Важно, что успешных предприятий станет намного больше.

2.3. О налогообложении предприятий малого и инновационного бизнеса

Малый бизнес, в необходимости развития которого нас постоянно убеждают, интенсивно разрушается. За два последних года (2009-2010) число малых предприятий сократилось почти на четверть. Если верить Росстату, за этот период прекратили существование более 60 тыс. малых предприятий.

Полезной и не требующей больших затрат мерой могло бы стать существенное снижение налоговой нагрузки на малые производственные и инновационные предприятия.

В таблицах 1 и 2 приведены данные, характеризующие роль малого бизнеса России.

¹³ Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов. Одобрено Правительством Российской Федерации 25 мая 2009 года, <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=88298>

Таблица 1. Малый бизнес в России в 2007 г.

Количество Малых предприятий (МП), тыс. ед.	1 137, 4
Общая численность работников МП, млн. чел.	10,157
Вклад МП в ВВП России	12,4%
Доля продукции малых обрабатывающих производств в продукции малых предприятий России (по Москве)	5,8%
Вклад малых обрабатывающих предприятий в ВВП России (наш расчет: вклад = 12,4% x 5,8%)	0,72%

Источник: Сравнительный анализ деятельности малых предприятий...

НП "Московский центр развития предпринимательства", 2008,

http://giac.ru/content/document_r_421317D0-86EE-4A40-80CD-FE2191CE76CE.html

Таблица 2. Структура выручки малых предприятий в Москве

Отрасли	100%
Обрабатывающие производства	5,8%
Строительство	4,1%
Транспорт и связь	2,1%
Услуги, аренда и пр.	11,3%
Торговля	76,7%

Источник: Оценка финансово-экономического состояния малого предпринимательства г. Москвы до 2012 года по данным официальной статистики (в разрезе видов экономической деятельности),

НП "Московский центр развития предпринимательства", 2008,

http://giac.ru/content/document_r_38EA0CDA-F344-40DD-88B7-7084FB435B96.html

Можно предположить, что доля налоговых поступлений в бюджет от малых обрабатывающих предприятий равна их доле в ВВП России. Можно также предположить, что доля таких предприятий в России такая же, как в Москве. Тогда доля налоговых поступлений от малых обрабатывающих предприятий в консолидированный бюджет составит 0,72% ($0,124 \times 0,058$) от всех поступлений. Можно также предположить, что на общей системе налогообложения работает не более 40% малых обрабатывающих предприятий. Тогда поступления в бюджет от них составят 0,29% ($0,72 \times 0,4$).

Отсюда видно, насколько ничтожными (менее 0,15% налоговых поступлений) будут потери бюджета при снижении вдвое налоговой нагрузки на малые обрабатывающие предприятия, использующие общую систему налогообложения.

Руководители нашей страны постоянно говорят о необходимости развития малого бизнеса. Но делают прямо противоположное: с 2011 года повышены социальные взносы с 26% до 34%. Это означает удвоение налоговой нагрузки на предприятия, пользующиеся Упрощенной системой налогообложения (УСН), и на предприятия, платящие Единый налог на вмененный доход (ЕНВД). Очевидно, эта мера не будет способствовать развитию предприятий. Это было понятно изначально и сделано исключительно ради пенсионеров, для которых у правительства не хватает денег. Посмотрим, что же получают пенсионеры от увеличения налоговой нагрузки на предприятия с УСН и ЕНВД, при условии, что собираемость налогов не снизится, никто не разорится и не будет платить зарплату «черным налом». Это легко посчитать на основании публикуемой информации о доходах бюджета и о сборе налогов. В 2009 году общая доля налогов предприятий, работающих на УСН и ЕНВД, составила 1,31% доходов консолидированного бюджета России.

В Таблице 3 приведены отчетные данные ФНС о сборе налогов в 2008-2009 годах¹⁴. Кроме того, известно, что доходы консолидированного бюджета¹⁵ в 2008 году составили 16 003 377 806 тыс. руб., а в 2009 – 13 420 670 416 тыс. руб.

Можно заметить, сколь мала доля налогов, собираемых с предприятий, работающих на специальных налоговых режимах. Эти режимы представляют для тех, кого государство хотело бы стимулировать (малые, инновационные и сельскохозяйственные предприятия). Можно также предположить, сколь ничтожны были бы потери бюджета, если бы это стимулирование было более существенным. Возникает также вопрос, не превышают ли затраты на сбор этих налогов их сумму.

¹⁴ http://www.nalog.ru/html/docs/pr_ynv_noyab10.xls

¹⁵ <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

**Таблица 3. Сбор налогов в России в 2008 и 2009 годах
(тыс. руб.)**

Форма налогообложения	Собрано ФНС в 2008 году		Доля налогов в доходах Консолидиров. бюджета в 2008 г.	Собрано ФНС в 2009 году		Доля налогов в доходах консолидиров. бюджета в 2009 г.
Всего	7 948 938 894	100%	49,67%	6 288 295 506	100%	46,85%
в т.ч.						
Общая форма налогообложения	7 728 514 729	97,23%	48,29%	6 071 745 440	96,56%	45,24%
УСН	119 628 894	1,50%	0,75%	109 443 839	1,74%	0,82%
ЕНВД	62 967 538	0,79%	0,39%	63 899 587	1,02%	0,48%
ЕСХН	2 420 448	0,03%	0,02%	1 398 822	0,02%	0,01%
ЗАТО	35 407 285	0,45%	0,22%	41 807 818	0,66%	0,31%
Итого: УСН+ЕНВД+ЕСХН +ЗАТО	220 424 165	2,77%	1,38%	216 550 066	3,44%	1,61%

И стоит ли гробить малый бизнес ради дополнительных 1,3% доходов, возможных только теоретически. Здесь следует добавить, что налоги, как и другие затраты предприятия, включают в цену продукции или услуги. И можно не сомневаться, что неминуемый рост цен нейтрализует эффект, который надеется получить правительство от повышения социальных взносов.

Вместо налогового стимулирования, правительство увеличивает налоговую нагрузку.

К сожалению, и по вопросу налогового стимулирования в российской науке нет единого мнения. Ученые, консультирующие Правительство, категорически против налогового стимулирования отдельных отраслей. А Минфину нравятся именно те «научные» теории, которые не требуют никаких действий с его стороны. И в дискуссии с оппонентами Минфин не вступает – ему все ясно.

2.4. Доход как объект налогообложения. Проблемы идентификации и администрирования.

Как уже отмечалось, в современной практике основным объектом обложения становится *доход*. Каким образом регулируется и рассчитывается этот объект обложения и как он соотносится с другими объектами обложения?

С точки зрения общественных экономических отношений основным объектом распределения – а, значит, и объектом налоговых притязаний государства – является *прибавочный продукт*. В денежном выражении он измеряется как сумма чистых (за вычетом амортизации) доходов населения, что составляет национальный доход конкретной страны. Поскольку всякий налог уменьшает чистый доход налогоплательщика, то можно считать, что все налоги уплачиваются из доходов.

Однако в практике налогообложения не всегда можно ориентироваться только на наличие доходов у налогоплательщика. Во-первых, некоторое лицо может не иметь доходов, но иметь частную собственность в крупных размерах (унаследованную или приобретенную за счет ранее заработанных доходов) и было бы несправедливо полностью освобождать его от налогообложения. Во-вторых, в налоговой практике часто бывает трудно проследить конечного получателя доходов (особенно, в случаях, когда суммы денежных доходов пересекают национальные границы). В этих случаях применяют налогообложение также имущества и сделок (в последнем случае удобство налогообложения состоит в том, что обязанность по уплате налога может быть возложена на обе стороны, или любую из сторон, участвующих в конкретной сделке). Таким образом, для фискальных целей выделяют, в качестве объектов обложения, *доходы, имущество и сделки*. В прошлом еще и сам человек непосредственно выступал объектом налогообложения (налоги на рабов, на крепостных крестьян, некоторые формы личного — не подоходного и не поимущественного обложения), но сейчас только ограниченное число

стран все еще практикуют устаревшие формы подушного обложения.

Иногда, в целях экономического анализа, может применяться более обобщенная группировка объектов налогообложения – только *имущество* и *сделки с имуществом*. При таком подходе под *доходом* понимается прирост имущества налогоплательщика, отнесенный к определенному отчетному периоду, а в категорию сделок включаются любые действия налогоплательщика, которые имеют своим результатом изменение правового статуса имущества.

Обложение доходов имеет сравнительно короткую историю, и она тесно связана с развитием товарно-денежного обращения. На ранних этапах развития общества налоги взимались, в основном, в товарной форме (натуральные подати) и были привязаны либо к владению земельной собственностью – налоги в форме изъятия части урожая или приплода скота, либо к обороту товаров – налоги в виде торговых (городских) и пограничных (таможенных) сборов и пошлин.

С развитием методов капиталистического производства всеобщей формой обращения капиталов стало их обращение как денежных стоимостей и, соответственно, прежние подати приобрели форму денежных налогов. Затем, по мере усложнения техники производство становилось все более капиталоемким, предприятия все более широко стали пользоваться кредитом, появилась форма акционерных компаний, и в качестве денежного выражения прироста капитала появилось понятие «прибыли», или «чистого дохода» на капитал (денежная выручка за минусом затрат и отчислений на амортизацию основного капитала). Далее, с развитием финансового и фондового рынка, с появлением новых форм ссудного капитала общее понятие «капитал» расщепилось на «капитал-собственность» и «капитал-функцию», с соответствующим выделением новых видов денежных доходов. Одновременно, по мере усложнения организационных и технологических условий производства, резко возросли требования к финансовому и бухгалтерскому учету на

предприятиях. Все это создавало предпосылки для более точного учета распределения доходов в производстве и обращении товаров, что, в свою очередь, позволило перейти, на рубеже 19-20 веков, к переходу на обложение граждан и предприятий по получаемым ими доходам (в форме таких новых видов налогов, как налог на прибыли корпораций и налог на доходы граждан).

В экономической науке, в терминах классической политэкономии, основанной на трудовой теории стоимости (основоположники – Д. Рикардо, А. Смит и К. Маркс), в системе общественных производственных отношений выделяется, прежде всего, понятие материального «прибавочного продукта», которому на макроуровне соответствует понятие «национального дохода». В экономическом смысле в состав «национального дохода» входят составные части прибавочного продукта первичных субъектов общественного производства: собственников земли – земельная рента, собственников капитала – процент, капиталистов-предпринимателей – предпринимательский доход и собственников труда (наемных работников) – заработная плата.

В терминах экономической статистики национальный доход представляет собой валовой национальный продукт (ВНП) страны, уменьшенный на сумму реального (отнюдь не учетного!) износа основных фондов.

В современной системе национальных счетов показатель «национального дохода» обычно определяется как сумма всех денежных доходов всех «национальных лиц» (граждан и предприятий), за минусом так называемых «вторичных доходов» – т.е., доходов, получаемых не от непосредственного участия в общественном воспроизводстве («первичных доходов», получаемых по праву владения основными факторами производства), но за счет последующего перераспределения этих «первичных» доходов (в порядке, например, перераспределения через государственный бюджет и иные общественные фонды).

Статистически национальный доход может рассчитываться тремя разными методами: как «чистая» (с исключением двой-

ного счета) стоимость общего объема производства страны; как очищенная от «вторичных доходов» (получаемых в порядке перераспределения) сумма доходов всех субъектов общественно-воспроизводства; или как сумма расходов на национальное производство, увеличенная на чистый прирост товарных запасов. При правильной постановке учета и точного соблюдения методологии сведения счетов национальной статистики конечный результат по всем этим трем методам расчета национального дохода должен всегда совпадать.

Таким образом, в экономической теории существуют разные подходы к определению «дохода», в зависимости от целей и объекта научного исследования. На макроэкономическом уровне приняты показатели валового внутреннего продукта и валового национального продукта или национального дохода. При этом ВВП и ВНП определяются по производству конечного продукта, а национальный доход – по сумме реализованных (использованных на цели потребления и инвестирования) доходов общества. На уровне предприятий исследуются такие показатели, как валовая выручка («сумма продаж»), дисконтированный денежный доход (разность между денежными поступлениями («приходами») и расходами) и прибыль. При анализе экономического состояния населения используются показатели совокупного дохода домохозяйств и чистого располагаемого дохода граждан.

Если же обратиться к практике РФ, то в российском законодательстве пока так и не сложилось единого понятия «дохода». В Бюджетном кодексе РФ и в сфере бухгалтерского учета это понятие используется для обозначения «приходных статей» (против «расходных») бюджетных смет и бухгалтерских балансов. При этом положительные результаты по этим сметам и балансам называются как «сальдо» или «прибыль» (но не доход»).

Гражданский кодекс также РФ не содержит единообразного четкого определения «дохода». В перечне объектов гражданских прав «доходы» трактуются как «поступления, полученные в результате использования имущества» (ст. 136 ГК РФ), в

других частях ГК просто отождествляет «доход» с денежными средствами (операции по «приходу» денег), получаемыми юридическими и физическими лицами на самых разных правовых основаниях (например, как в ст. 989 ГК РФ – «полученные доходы и понесенные расходы», или в ст. 26 ГК РФ - «зарботки, стипендии и иные доходы»).

В Налоговом кодексе РФ в ст. 41 «Принципы определения доходов» (Часть Первая НК РФ) под «доходом» понимается «экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить, и определяемая в соответствии с главами «Подходный налог с физических лиц, «Налог на прибыль организаций, «Налог на доходы от капитала». Понятие «экономической выгоды» в НК РФ не имеет самостоятельного определения, однако из контекста его употребления в тексте закона можно заключить, что под «экономической выгодой» следует понимать именно «прибавочный продукт», «добавленную стоимость», прирост имущества лица – т.е. «доход» как «прибыток», но не как «приход». При этом для целей обложения налогом на доходы физических лиц вводится понятие «доходов в виде материальной выгоды» (ст. 210 и 212 НК РФ).

Примерно такое же понимание «дохода» как - «экономической (или материальной) выгоды» - присутствует в законодательстве и в налоговой практике всех развитых стран, и, соответственно, в этих странах в сфере коммерческой деятельности понятию «выгода-прибыток» соответствует понятие «прибыли» (или «чистого дохода»), а для сферы регулирования трудового права – понятие «облагаемого дохода» (заработная плата минус разрешенные льготные вычеты и скидки).

В Налоговом кодексе РФ присутствует как это общепринятое понимание «дохода-выгоды», так и статьи, в которых «доход» трактуется как «приход». Например, в ст. 212 НК РФ, п. 4, в отношении определения облагаемого дохода от операций с ценными бумагами «доход в виде материальной выго-

ды...определяется как превышение рыночной стоимости ценных бумаг над суммой фактических расходов налогоплательщика на их приобретение». В то же время, в отношении операций с ценными бумагами иностранных организаций или с имуществом, находящимся за пределами РФ, под доходом, подлежащим обложению в РФ (ст. 208, п.5, НК РФ), предлагается понимать «доходы от реализации» (ценных бумаг, имущества). Аналогичным образом «доходы» как «приход» трактуются в Главе 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций» - «доходы от реализации товаров (работ, услуг)» - ст. 248, «доходом от реализации...признается выручка от реализации товаров (работ, услуг)..., имущества (включая ценные бумаги) и имущественных прав» - ст. 249, и т.д.

Понятие «дохода» является ключевым для правильного применения подоходного налогообложения. Между тем, именно в нем до сих пор фатально путается российский законодатель. ГК РФ (ст. 136 «Плоды, продукция и доходы») использует понятие «доходы, полученные от использования имущества». НК РФ под «доходом» понимает «экономическую выгоду в денежной или натуральной форме».¹⁶ А в "Концепции бухгалтерского учета в рыночной экономике России", одобренной Методологическим советом по бухгалтерскому учету при Минфине РФ 29 декабря 1997 г. Констатируется, что «доходом считается увеличение экономических выгод в течение отчетного периода или уменьшение обязательств, которые приводят к увеличению (первоначального) капитала (собственника)».

Если же обратиться к информационной базе «Консультант-Плюс», то на запрос «доход» она дает более 150 ссылок на нормативные документы и другие источники, в которых тем или иным употреблен этот термин. При этом упоминаются «валовой доход», «чистый доход», «личный доход», «среднедушевой доход», «располагаемый доход», «конечный доход», а также «до-

¹⁶ Характерно, что статья (41), в которой содержится это определение, называется «Принципы определения доходов».

ходы организаций», «доходы населения», «денежные» и «натуральные» доходы домохозяйства, «доходы от реализации», доходы «первичные» и «вторичные», «доходы, полученные преступным путем», и т.д.

В целом среди всех этих определений можно выделить три подхода. Первый определяет «доход» как прирост имущества (капитала), принадлежащего лицу, и он применяется в сфере инвестиционной деятельности, фондовых операций. Второй представляет в качестве «дохода» сумму расходов лица (домохозяйства) на личное потребление плюс прирост чистой стоимости его имущества. Этот подход используется государственными органами статистики для целей исчисления доходов населения. При третьем подходе под «доходом» понимается *разность*: между денежной выручкой от продажи товара и материальными затратами на его производство («валовой доход»), в порядке вычета из общего дохода домохозяйства подоходного налога и с добавлением трансфертных платежей («конечный доход домохозяйств»), между полученной прибылью и налогами («чистый доход»), и т.д. Кроме того, обнаруживается позиция отождествления «дохода» с общей суммой поступлений («приходов») лица, например – «к доходам от предпринимательской деятельности относятся все поступления, как в денежной, так и в натуральной форме, (полученные) от реализации товаров (работ, услуг) и от реализации имущества»; «доходы, полученные преступным путем - денежные средства или иное имущество, полученные в результате совершения преступления»; и т.д.

В одном из последних случаев, при прохождении дела по разным судебным инстанциям, каждая из них пользовалась своим пониманием понятия «дохода», в результате чего вопрос дошел до Конституционного суда России. В конкретном деле с индивидуального предпринимателя Л. Амакаяна за период 2002-2005 гг. насчитали алиментов на сумму в 68 254 руб. 83 коп., тогда как его чистый доход за тот же период, после погашения всех

расходов и уплаты налогов, составил всего 21 тыс. руб.¹⁷ Заявитель обратился с протестом в Ейский суд Краснодарского края, который проверил его бухгалтерские документы и признал его правоту. Но затем Краснодарский краевой суд это решение отменил, указав, что «по налоговому и семейному законодательству алименты взыскиваются с дохода индивидуального предпринимателя, а не с его прибыли».

Все дальнейшие обжалования и апелляции истца ни к чему не привели. Поэтому Амакаян принял решение о направлении иска в Конституционный суд России. И Конституционный суд, определяя свою позицию, в конце концов, встал на сторону истца – указав, что «при исчислении размеров алиментов, удерживаемых с индивидуального предпринимателя, необходимо принимать во внимание реальные доходы» (еще одно новое понятие – «реальные доходы»). А председательствующий на процессе член Конституционного суда С. Князев, комментируя это решение суда, дал и более широкое обоснование своей позиции: во-первых, «доходы» и для целей применения семейного законодательства должны рассчитываться с учетом (вычетом) расходов («подкрепленных надлежащим образом»), и, во-вторых – что применение норм семейного права, в данном и других подобных случаях, не должно «ограничивать экономических прав граждан» (а Л. Амакаяну в итоге, после получения предписания судебного пристава о взыскании полной алиментов, пришлось закрыть свой бизнес).

При этом следует подчеркнуть, что в этом и других подобных случаях речь идет именно об игре терминами – ведь даже в налоговом законодательстве предусмотрено, что индивидуальные предприниматели рассчитывают налоговую базу по НДФЛ «аналогично порядку определения расходов для целей налогообложения, установленному главой НК РФ «налог на прибыль организаций», а именно - в порядке применения «профессиональных налоговых вычетов» на сумму «фактически произведенных

¹⁷ Российская газета, 22 июля 2010 г., с.7.

ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с извлечением доходов» (ст. 221.1).

Таким образом, как мы видим, на высшем уровне суды все же склонны видеть в «доходе» именно «выгоду», «выигрыш», а не просто получение денег или движение денег в связи с совершением какой-либо экономической операции.

Какие из этого можно сделать выводы?

Вывод первый – правильное определение понятия «доход» имеет не только чисто прикладное, фискальное значение, но и способно помочь более адекватно оценивать глобальные экономические показатели и вообще результаты проводимой экономической политики.

Вывод второй – понятие «дохода» как «экономической выгоды» следует сделать «сквозным» для всего налогового законодательства в целом – и все противоречащие этому моменты и нормы из всех остальных глав НК РФ исключить.

И вывод третий – восстановить, по примеру других развитых стран, в экономической теории и фискальной практике понятие «общественно необходимых издержек» труда и на конституционном уровне установить запрет на обложение ОНИЗ любыми видами налогов и сборов.

Пока же, как мы видим, в налоговом законодательстве РФ термин «доход» используется для обозначения двух резко различающихся понятий: «доход» как «приход» (в противоположности к «расходу»), и «доход» как «прибыток» (в противоположности к «убытку»). В первом понятии «доход» фактически приравнивается к «выручке», или «валовому доходу»; во втором – к «прибыли», или «чистому доходу». Поскольку термин «доход» применяется в разных разделах налогового законодательства, в том числе и в главах, относящихся к разным видам налогов, то такое смешение понятий постоянно приводит к созданию конфликтных ситуаций и вообще препятствует правильному применению закона (к примеру, в главе 23 «Налог на доходы физических лиц», ст. 28, к объектам обложения налогом отнесены «доходы от реализации... имущества», под кото-

рыми налоговые органы понимают всю выручку от продажи имущества – вовсе не принимая во внимание, что от каждой конкретной продажи имущества налогоплательщик может иметь как доход (прибыток), так и убыток).

Как очевидно, правильнее было бы, во-первых, закрепить термин «доход» исключительно за сферой подоходного налогообложения, заменив «доход» в сфере действия других налогов более подходящими терминами «выручка», «оборот», «сумма продаж», «приход», и т.д.; и во-вторых, концептуально выделить из понятия «доход» подчиненное ему понятие «облагаемого дохода». В фискальном смысле это последнее понятие составит налоговую базу для целей применения любых подоходных налогов (которая сейчас в законе не имеет четкого определения), а в экономическом смысле под «облагаемым доходом» будет пониматься «чистый доход».

При этом для сферы предпринимательской (коммерческой) деятельности концептуальное понятие «облагаемого дохода» уже существует, это – прибыль; для сделок с имуществом его следует уточнить – как разница между покупной и продажной ценой данного имущественного объекта; и для сферы применения подоходного налога с физических лиц понятие «облагаемого дохода» следует заново закрепить в законодательном порядке – как разница между общей суммой дохода лица и суммой необходимого (реального) прожиточного минимума.

С точки зрения общей налогово-бюджетной политики имущества от введения понятия «облагаемого дохода» для физических лиц вполне очевидны: государства избавится от необходимости содержать дорогостоящую систему контроля за учетом доходов и сбором налогов с большой массы низкооплачиваемого населения; отпадет необходимость проводить через бюджет суммы собираемых налогов и встречных денежных пособий и субсидий, на которые сейчас имеют право граждане с недостаточными доходами. Одновременно можно будет и решить вопрос и об освобождении заработков, не достающих до

уровня «облагаемого дохода», также и от любых социальных налогов.

Соответственно принятой группировке объектов обложения можно выделить и отдельные, «по-объектные» *группы налогов*.

При этом каждая из этих групп будет характеризоваться единообразным набором элементов налогообложения, а именно:

а) все налоги на имущество имеют объектом обложения отдельный вид или сумму имущества; налоговая ставка определяется как доля (в %) от стоимости имущества, оцененной на определенную отчетную дату; одно и то же имущество облагается многократно, с наступлением каждой отчетной даты;

б) все налоги на доходы имеют объектом обложения отдельный вид дохода или сумму доходов; налоговая ставка определяется как доля (в %) от суммы дохода, полученного за определенный отчетный период времени (иногда от дохода по отдельной сделке); один и тот же доход, как правило, облагается однократно (исключение - двукратное обложение прибыли корпораций: на уровне самой корпорации и при получении дивидендов ее акционерами);

в) все налоги на сделки имеют своим объектом акт изменения правового статуса имущества (непосредственно передачу вещи/денег или передачу правового титула на вещь/деньги); налоговая ставка определяется как доля в процентах от денежного эквивалента сделки (иногда твердый, фиксированный платеж с каждой сделки); каждая сделка подлежит обложению, независимо от того, что ее объектом может быть одна и та же вещь, а ее участниками - одни и те же лица. При этом для целей налогообложения сделки могут суммироваться, и тогда объектом налогообложения будет сумма сделок совершенных налогоплательщиком за определенный (отчетный) период времени, однако и для таких оборотных налогов все основные элементы налогообложения, характерные для этой группы объектов налогообложения, остаются неизменными.

2.5. Проблемы налогообложения недвижимости.

Если рассмотреть в целом ситуацию со становлением и развитием рынка недвижимости в РФ, то складывается впечатление, что власти пока еще даже не определились, стоит ли нам вообще создавать рыночную экономику. Действительно, вполне очевидно, что никакая реальная (не спекулятивно-финансовая) деятельность невозможна для частного бизнеса, не располагающего правом на землю, а в предприятие, подвешенное «в воздухе» (на чужом участке земли), ни один серьезный инвестор деньги вкладывать не будет. Между тем, признаки того, что от развития в сторону рынка власть пока предпочитает воздерживаться, таковы.

Во-первых, у нас все еще нет даже и самого понятия недвижимости – как «земельного участка и всего того, что не может быть удалено с него без разрушения» - здания и сооружения, жилые, коммерческие и производственные у нас висят в буквальном смысле в воздухе.

Во-вторых, сохранение аренды (и «гибкой» системы арендных платежей) – вместо права собственности (и твердого налога) означает, что власть желает сохранить рычаг, чтобы в случае необходимости отправить всех частных собственников и коммерсантов с занимаемой ими земли – на все четыре стороны, куда они пожелают,

В-третьих, сохраняются прежние откровенно социалистические методы распределения жилья – бесплатно, «по потребностям», определяемым властями, привязывая получателей такого жилья к месту, избранному властями, а не по выбору гражданина – в зависимости от места, где он может и хотел бы работать, учиться, заниматься другой деятельностью, просто проживать (а право выбора – это первый показатель рыночной экономики).

В-четвертых, по-прежнему продолжается строительство многоэтажного жилья и многоквартирных домов – хотя давно известно, что средний класс в этих домах жить не будет (а на словах провозглашается, что мы этот средний класс все должны

увеличивать, до не менее 50 % населения). Также продолжают общественные гаражи – и даже вместо частных. В результате у нас сейчас средняя семья пользуется не менее чем 3 объектами недвижимости (квартира, гараж, дача) – а такого расточительства не могут позволить себе даже самые богатые страны в мире. Кроме того, если мы хотим поддерживать семьи – и рождение детей, то давно отмечено, что семьей люди хотят жить в отдельном доме (пусть и небольшом), одного, максимум, в два этажа, с участком и гаражом прямо при доме.

И, наконец, в-пятых, все обсуждаемые проекты применения налога на недвижимость фактически «зациклены» на *конфискацию* – через налоговые рычаги (правда, постепенную) жилья у частных лиц (хотя говорится, конечно, совершенно обратное) – коммерсанты могут платить налог за доходов, извлекаемых от эксплуатации недвижимости и они к тому же имеют льготы по списанию амортизации из их доходов, облагаемых налогом, а граждане для уплаты налога должны либо буквально работать на налоговое ведомство, отдавая ему часть своего и так невысокого заработка, либо продавать свое жилье и переезжать в съемную квартиру (в прошлом таким же образом, через налоги, государство разоряло класс феодалов, вынуждая их передавать свои земли в коммерческий рыночный оборот.

Сейчас только что опубликованы планы правительства относительно введения «единого налога на недвижимость»: последнее поручение В.Путиным дано по этому вопросу в 2009 г. (а до этого было еще много решений на эту тему), до конца 2010 г. Минэкономразвития будет создавать методику оценки недвижимости, в 2011 г. планируется провести «оценку стоимости жилья по всей России, и в 2013 г., возможно, это налог может быть принят). Соответственно, планируется выделение немалых бюджетных средств, будут создаваться (или в очередной раз реформироваться) регулирующие ведомства и органы, набираются и будут заняты в этой деятельности новые массы чиновников – и все это в отношении налога, который для своего введения и

применения буквально в любой названный день абсолютно ничего не требует.

Возможно, с учетом имеющихся проблем, на первом этапе следует вводить не налог на недвижимость, а налог на роскошь, понимая под ней и недвижимость, и драгоценности, и транспортные средства, и т.п., суммарной стоимостью свыше 1 млн. долларов. Это позволит успокоить абсолютное большинство наших граждан, так как их новый налог не коснется. Впрочем, как и нормальный подоходный налог, который не будет иметь отношения к большинству россиян, – нищенскую зарплату нельзя называть доходом.

В дальнейшем можно будет ввести и налог на недвижимость – один из самых древних налогов, который отличается от всех других налогов тем, что он:

а) не требует никакого создания каких-то новых учетных процедур (все участки земли давно отражены в планах и на картах – «новой земли» давно уже не появляется, а у каждого строения есть проектные документы и разрешения на его возведение – и у всех у них обязательно есть либо собственник, либо пользователь);

б) не нуждается в какой-либо особой оценке объекта обложения (у каждого объекта есть его стоимость (покупки или возведения) и в каждой местности всегда известны либо продажные цены, либо арендные ставки на объекты недвижимости);

в) этот налог не требует никакого контроля за его сбором – поскольку объекты обложения «недвижимы» и их нельзя спрятать или увести, а если их собственник или владелец не вносит налоговые платежи, то у него просто забирается сам объект недвижимости.

Более того, по способу его применения, это местный налог, и как таковой, он не нуждается даже в государственном регулировании ставок обложения. Базой обложения этим налогом могут быть и цена объекта, и арендная плата, и площадь участка или строения, а ставки могут быть и как угодно высокими (например, если все жители данной местности захотят «скинуться» на

строительство бассейна или культурного центра) – и все эти вопросы могут решаться и определяться непосредственно местными органами власти, без каких-либо ограничений.

Как показывает опыт многих развитых стран, все «процедурные вопросы» применения налога на недвижимость при желании решаются очень легко – и для этого разработан целый набор разнообразных способов и инструментов.

Вопросы учета и регистрации объектов недвижимости в разных странах решаются по-разному; при этом широкое применение современных технологий позволяет обойтись без дорогостоящих процедур межевания земель «в натуре» (и вообще всяких услуг землемеров). Спутниковые системы навигации и аэрофотоснимки позволяют производить съемку местности с получением полных планов и определением точных координат границ земельных участков, которые могут быть представлены собственникам бесплатно (при бюджетном финансировании этих работ) или за очень невысокие сборы.

Документация относительно зданий и строений, хранящаяся в местных органах власти, с невысокими затратами переводится в цифровую форму, что резко снижает затраты на работу с этими материалами, а установление права свободного доступа к данным об объектах собственности и их правовом статусе для любых лиц (не только их собственников) позволяет вообще перевести деятельность соответствующих служб на самокупаемую основу (без бюджетного финансирования).

Используя эти методы в Швеции, например, всю работу по картографированию, межеванию, оказанию услуг техинспекции и учета прав собственности ведет автономное ведомство со штатом в несколько сотен работников (при наличии примерно 3 млн. объектов недвижимости), которое финансово самостоятельно и рентабельно.

Вопросы оценки объектов недвижимости. Как правило, в развитых странах для целей налогообложения применяется система «консервативных» оценок объектов недвижимости – на уровне примерно 40% - 50 % от наивысшей рыночной оценки,

что избавляет от необходимости учитывать периодические спады-подъемы цен на рынке недвижимости. При этом массовые переоценки проводятся не чаще, чем раз в 5-8 лет – с целью корректировки цен на темпы инфляции. При этом следует иметь в виду, что у налогоплательщика всегда есть право оспорить оценку налогового органа – основываясь на реальной конъюнктуре рынка или на своих затратах (на приобретение\реконструкцию объекта недвижимости), а у налогового органа, наоборот, нет права предписывать цены и условия сделок, совершаемых между частными лицами.

Поэтому принятая у нас ориентация на «последнюю и рыночную цену» каждого объекта недвижимости неизбежно влечет за собой необходимость постоянных поправок, корректировок, переоценок в массовом масштабе (что требует высоких затрат) и к тому же может повернуться для налоговых органов неожиданной стороной, а именно – потерями в налоговых доходах (когда при спаде конъюнктуры налогоплательщики будут справедливо требовать новых переоценок их объектов недвижимости, но уже в сторону снижения их стоимости).

При этом для фискальных целей совершенно равнозначно, принимать ли за налоговую базу 100 % стоимости объекта и применять к этой сумме налог по ставке в 1%, или взять за базу 50 % его стоимости – но применить налог по ставке в 2%. Поэтому «гонка» за последней ценой и для каждого отдельного объекта недвижимости никак не оправдана ни фискальными целями, ни риском вступить в затяжные и тяжелые споры с налогоплательщиками.

В этих условиях самым простым способом является предоставить налогоплательщикам производить самооценку своей недвижимости. Риски злоупотреблений здесь минимальны, если:

а) данные по уплате налога станут публичными (а так и есть во многих странах);

б) установить, что в случае изъятия участка его собственник не может получить в виде выкупной цены больше заявленной им суммы;

в) установить, что для жилья и коммерческой собственности выплаты по страховке (в случае их утраты или повреждения) будут исчисляться из предела, установленного собственной оценкой владельца для целей налогообложения (независимо от суммы, указанной в страховом договоре) и

г) в случае отчуждения объекта недвижимости (продажи, передачи в дар, по наследству, и т.д.) с суммы разницы между его налоговой оценкой и ценой сделки будет взиматься повышенный налог (по ставке до 90%). В случае необходимости, проверки проводятся по последним продажам или по арендной плате в отношении аналогичных объектов, или по сравнению с самооценками соседей (которые и сами могут инициировать такие налоговые проверки, если видят, что кто-то платит необоснованно заниженную сумму налога).

В отношении ставки налога – учитывая его природу как налога местного, поступления от которого используются в основном на цели местного благоустройства, и который представляет собой в демократическом государстве фактически форму самообложения, следует установить предельную ставку в размере 1 % от налоговой базы, составляющей не более 50 % от текущей рыночной цены недвижимости, но при этом определить, что по ясно выраженной воле населения конкретного муниципалитета в разовом порядке может применяться повышающий коэффициент до 5-кратной величины налога.

Администрирование налогов во всех развитых странах чрезвычайно просто. Ежегодно по адресу, указанному собственником, или просто на почтовый адрес объекта недвижимости направляется письмо налогового органа с указанием оценочной стоимости объекта, ставки налога и суммы налога к уплате. Если в течение, к примеру, двух месяцев налог не уплачен, то к его сумме добавляются штрафы и проценты. То же самое – и на второй год, а через три года объект просто арестовывается и вы-

ставляется на торги (причем приобрести его не возбраняется и его собственнику). После продажи из выручки погашаются все долги по налогам и по продаже, а остаток перечисляется на счет бывшего собственника объекта (если счет неизвестен – то на счет нотариуса в пользу собственника – когда он объявится).

При введении этого налога в РФ следует установить, что он может уплачиваться любым собственником/пользователем данного объекта недвижимости, независимо от наличия у него полностью оформленного права собственности на этот объект и вне зависимости от завершения или не завершения каких-либо ведущихся на нем работ (иначе говоря, налоговая база определяется как цена земельного участка плюс сумма всех затрат и инвестиций, вложенных в его обустройство). При этом условием немедленного введения налога является правило, что все действия по оформлению прав и всех согласований осуществляются государственными органами *бесплатно* и установления каких-то срок или ограничений. Но если «хозяин» данного объекта имеет желание или необходимость (например, про продаже данного объекта), то он может, уже за плату, просить ускоренного оформления его прав.

Как немедленно запустить налог на недвижимость в РФ? Во-первых, необходимо перейти к нормальному определению термина «недвижимости» - как «земельного участка плюс все, что не может быть устранено с него без разрушения», и к соответствующей оценке объекта недвижимости – цена земли плюс все затраты, сделанные в ее «улучшение» (развитие)». Таким будет устранена нелепая ситуация (неизвестная нигде в мире), когда земля принадлежит одному собственнику, а здание на ней – другому. И другая аналогично странная ситуация – когда участок застроен и обустроен с огромными инвестициями, но налог остается прежним и минимальным, поскольку результаты этого обустройства где-то и как-то не зарегистрированы.

Во-вторых, введя налог на недвижимость, установить, что те собственники объектов недвижимости, которые получают требования об уплате налога, платят по ним (если согласны, а если

не согласны – то могут обжаловать оценку в установленном порядке), а все остальные – платят налог самостоятельно и по своим оценкам – независимо от тех документов или прав, на основании которых они этими объектами пользуются или владеют. Если же они этого не сделают, то при первом же отчуждении объекта (или при проверке налогового органа) они должны будут заплатить налоги, штрафы и проценты за весь период после введения налога. То же самое и в отношении суммы их самостоятельной оценки объекта – до проверки или до выявления несоответствия этой цены, например, при продаже этого объекта – уплата всех санкций и штрафов, вплоть до конфискации объекта.

В-третьих, установить, что все действия по установлению и регистрации прав на объекты недвижимости осуществляются госорганом без особого запроса со стороны налогоплательщика-заявителя (по тем документам, которые имеются у госоргана) *бесплатно* (он уже платит или начинает платить налог на этот объект) и без установления каких-либо сроков. Требование только одно – уплата налога за все время владения объектом. Экстренная регистрация прав может происходить по просьбе заявителя – в случае отчуждения или спора с другими лицами (последний решается либо мировым соглашением сторон, либо судом).

При этом необходимо еще раз подчеркнуть, что налог на недвижимость как местный налог фактически является просто цивилизованной формой самообложения – поэтому при необходимости гласности налоговых платежей контроль соседей здесь оказывается заведомо более эффективным, чем любое администрирование со стороны государства, и что задействованный по этому налогу объект обложения по существу своему исключает всякий обман государственных органов (санкции неотвратимы и выгоды от их применения далеко перекрывают все издержки на их применение).

При этом необходимо вернуть и правильное понимание «дохода» при продаже недвижимости: и если доход от такой продажи должен облагаться налогом – как это и есть везде на Западе,

то и определять его нужно именно как превышение продажной цены объекта над его покупной ценой (или затратами на его строительство). У нас же при нашем абсурдной понимании объекта обложения «дохода» – как всей выручки от продажи объекта недвижимости – налог взимается даже с убытка – при продаже этого объекта по цене ниже цены его приобретения (строительства).

Действительно, в Налоговом кодексе РФ по необъяснимому заблуждению «доходом» почему-то считается вся сумма, полученная от продажи объекта недвижимости – независимо от того, получен в данном случае *доход* или нет. А *дохода* может вообще не быть – когда продажная цена данного объекта ниже цены его приобретения – для земельного участка, или затрат на его строительство – в случае продажи строения (и результатом сделки может быть даже *убыток*). Но налог все равно применяется – налог на *доходы* в ситуации, когда *дохода* никакого нет! Во всех же развитых странах применение подоходного налога допустимо только при наличии *дохода*, а если нет *дохода*, то нет и налога.

Если ориентироваться на общепринятые стандарты налогообложения недвижимости в развитых странах, то в Москве, например, налог на недвижимость можно ввести прямо завтра, без каких-либо проблем, с немедленной выгодой для бюджета и без всяких споров с налогоплательщиками (и плюс еще с эффектом нормализации вообще всей ситуации на рынке недвижимости). Для этого нужно:

- установить единую налоговую (кадастровую) оценку жилья и коммерческой недвижимости на уровне 2 тыс. дол./кв.м, и в Центральном округе – 3 тыс. дол./кв.м или цены приобретения объекта недвижимости – что выше (при средней нынешней цене примерно в 6 тыс. дол./кв.м протестов, очевидно, не будет – и при этом оставить за налогоплательщиком право *увеличить* эту по своему усмотрению);

- ставку налога на недвижимость установить в едином размере - 1 %;

- для случаев перепродажи недвижимости установить налогообложение по *реализованному доходу* – т.е., по марже сверх цены приобретения или декларированной налогоплательщиком оценке для целей уплаты налога на недвижимость – по ставке не менее 50 % (в развитых странах такое налогообложение либо включено в общую систему подоходного налога, либо применяется как самостоятельный *налог на прирост капитала* – и ставка этого налога может достигать 90 % (налог на сверхприбыль);

- установить лимиты *необлагаемой* жилплощади: в семье на 1 человека – 18 кв.м, для одиноких – 36 кв.м, для лиц старше 60 лет – надбавка еще 18 кв.м. (иначе говоря, одинокий пенсионер, имеющий квартиру площадью 60 кв.м в Центральном округе, должен будет платить ежегодный налог с налоговой базы в 18 тыс. дол (60-18-18-18=6X3), и по ставке в 1 % - 180 дол.).

И чтобы вся эта система успешно работала, без особых контрольных усилий со стороны налоговых органов, необходимо установить всего два условия:

а) что при любом отчуждении имущества (смене собственника) государство будет иметь право приобрести в свою пользу недвижимость налогоплательщика по заявленной им, для налоговых целей, цене;

б) и что сумма заявленной налогоплательщиком цены его объекта недвижимости должна стать ограничителем при залоге этого объекта, его оценки, принимаемой банками при предоставлении кредитов, и при выплате страховки – в случае его утраты или повреждения – по полисам страховых компаний.

2.6. Проблемы налогового администрирования и реорганизации структуры налоговых органов.

Подоходное налогообложение в развитых странах сейчас обеспечивает до 70 % всех поступлений бюджета и внебюджетных фондов и включает в себя подоходные налоги и социальные платежи (сборы), взимаемые с граждан и предприятий. В основе применения подоходного налогообложения лежит принцип уче-

та экономической способности людей к уплате налогов: получатели разных сумм доходов должны и платить соответственно (пропорционально или в другой форме зависимости) разные суммы налоги, а отсутствие дохода исключает и применение налога. Предполагается, что получатели доходов должны самостоятельно эти доходы учитывать и сообщать о них налоговым органам, однако в современных условиях государству приходится контролировать эту деятельность специально созданными для этих целей органами, наделяя их необходимыми правами и полномочиями. Основными причинами, определяющими необходимость этой контрольной работы, являются следующие:

а) высокие ставки, применяемые при подоходном налогообложении, и существенное расширение его базы (прежде «десятиной» - налогом в размере десятой доли дохода – облагались только богатые);

б) использование для расчета дохода, подлежащего налогообложению, довольно сложных учетных и расчетных процедур – и при реализации этих процедур вполне естественно ожидать не только ошибок, но и прямых попыток со стороны налогоплательщиков занижить свои доходы (и соответственно уменьшить свои налоговые платежи);

в) применение государством, в рамках реализации целей своей социальной и экономической политики, многочисленных и разнообразных льгот по налогам, требующих соответствующего контроля за их правильным применением, исключая или хотя бы минимизируя возможные злоупотребления с ними.

Кроме того, в современной системе подоходного налогообложения сочетаются разные виды налогов и особых налоговых режимов и правильное, соответствующее замыслу законодателя, их применение также нуждается в контроле со стороны государства и его органов.

Объектом обложения всеми этими видами налогов является *доход*, который получают граждане и предприятия за определенный период времени и который должен быть соответствующим способом выявлен, учтен и рассчитан применительно к

каждой, выделенной законодательством, категории налогоплательщиков.

Последнее также является не простой задачей.

Во-первых, само определение дохода как «экономической выгоды в денежной и натуральной форме» (как, например, установлено ст. 41 НК РФ) предполагает выявление «выгод», получаемых налогоплательщиком в натуре, не деньгами, и соответствующей их оценки, а требует также выделения в общей сумме денежных поступлений («приходов») той их части, которая соответствует «выгоде в денежной форме».

Во-вторых, практика показала, что для налоговых целей необходима разработка особого концептуального подхода к определению «дохода», отражающего фискальный интерес государства – в отличие, например, от «прибыли» – для предпринимателя, «прироста имущества, капитала» – для инвестора, «распределяемого чистого дохода» – для членов партнерств, «дивиденда» – для акционеров, «позитивного денежного потока» – для кредитора, и т.д.

Отсюда возникает и необходимость в применении специальных правил расчета этого «дохода» – а, соответственно, и контроле за их применением – включая как порядок его *суммирования* (поступления денежных средств, получение иных форм «экономической выгоды» за определенный налоговый период), так и порядок *очистки* полученного результата от транзитных переводов и иных поступлений, не приносящих «экономической выгоды» его получателю, а также от расходов, отчислений, комиссий и иных вычетов, связанных с получением конечного дохода.

Для выполнения всех этих контрольных функций, как очевидно, необходимо создание специализированных государственных налоговых органов, которые могли бы на постоянной основе следить за выполнением налогоплательщиками своих обязанностей по учету и декларированию своих доходов и уплате причитающихся с них налогов. Долгое время развитие этих налоговых органов осуществлялось на экстенсивной основе:

расширением организационных структур, увеличением числа работников, ужесточением контрольных процедур (для преодоления противодействия налогоплательщиков, растущего по мере роста ставок налогов и повышения общего налогового бремени), и т.д. Соответственно, непрерывно росли и расходы государства на обеспечение работы налоговых органов. Одновременно также увеличивались и затраты налогоплательщиков на исполнение обязанностей, связанных с соблюдением норм налогового законодательства. В ряде случаев такого рода затраты достигали размеров, сопоставимых с суммой уплачиваемого налога.¹⁸

Понятие «дохода» как «экономической выгоды» имеет еще и следующие ограничения. Во-первых, не всякое приобретение – чего-либо, в денежной, материальной или иной форме – является «выгодой». Так, можно получить по наследству или в виде дара дорогое имущество – крупную фирму, яхту или целый замок, но если активы обременены серьезными долгами, то «выгодой», для налоговых целей, будет считаться только чистый остаток стоимости этого имущества после вычета «лежащих» на нем долгов (и конечно возможно, что этого остатка, т.е., «выгоды», и вовсе не будет). И во-вторых, не всякая «выгода» обязательно будет считаться «экономической». Например, многие ученые, если бы поставили перед выбором – получить только звание лауреата Нобелевской премии или ее денежный эквивалент, выбрали звание, но не деньги (и возможно, были бы правы и с экономической точки зрения), но для налоговых целей объектом обложения признается только полученная лауреатом денежная сумма премии, но не само лауреатское звание. Стоит также отметить, что и сам акт наделения человека активом, имеющим значение серьезной «экономической выгоды», не обязательно может считаться получением «дохода». Так, человека при рождении могут назвать Федор Шалапин или Майкл Джексон, но не

¹⁸ Например, в странах ОЭСР расходы компаний на выполнение различного рода учетных и отчетных процедур, установленных государством, достигают 2,5 % ВВП – при общей сумме вносимых ими платежей по корпорационному налогу, составляющей примерно 3,5 % ВВП. понятие

будет считаться получателем «дохода», пока не начнет извлекать для себя выгоды путем продажи или иного использования своего имени как торговой марки (товарного бренда).

Таким образом, с налогообложением доходов связаны значительные процедурные трудности, которые в конечном счете трансформируются, силой закона, для налогоплательщиков в дополнительные – к налогу – для них обязанности *регистрации, учета, отчетности*, а также, при определенных обстоятельствах, и обязанность *информирования о доходах (деятельности) других лиц*. Поэтому, если в прошлом «налоговые затраты» государства в основном составляли расходы на физический сбор денег или товаров (и даже они часто перекладывались на частных лиц в порядке так называемых «налоговых откупов»), то в последующем все большую долю в этих затратах стали составлять расходы на сбор и обработку информации (о налогоплательщиках, их имуществе, доходах и расходах, и т.д.).

«Доходы» для налоговых целей могут быть определены тремя путями: на основании отчетов (учета и декларирования) самих *доходополучателей* (бенефициаров); на основании отчетов (информирования «о третьих лицах») *плательщиков доходов*; собственными усилиями налоговых органов (из баз данных, которые ведут они сами, из баз данных, к которым они имеют доступ, и в результате их специальных информационно-аналитических исследований). Основную массу информации налоговые органы получают вторым путем, а достоверность информации, получаемой от «самодекларантов», при современных повышенных ставках налогов, оказывается весьма невысокой. Но, при договоренности сторон от налоговых органов легко могут укрываться доходы, выплачиваемые наличными, товарными ценностями, доходы, извлекаемые от бартерных сделок, от ведения натурального хозяйства, от посреднических операций, от криминальной деятельности, и т.д. Кроме того, широкие возможности для уклонения от налогообложения возникают в сфере внешнеэкономических операций: путем проведения операций и заключения сделок через страны с пониженным уровнем нало-

гообложения и при отсутствии требований об из отчетности, переводами средств через номерные (анонимные) банковские счет и через фирмы-«почтовые ящики», посредством регистрации имущества и фондовых ценностей на номинальных собственников (трасты, доверительные счета в банках), хранения ценностей и денежных средств в частных номерных сейфах банков, и т.д. При этом в странах, применяющих прогрессивные ставки налогообложения доходов, вся эта деятельность создает особые затруднения при определении общей суммы доходов для налогоплательщиков, получающих эти доходы или имеющих приносящие доходы имущество в разных странах мира. Поскольку во всех этих видах деятельности особенно активны как получатели наиболее высоких доходов, то отсюда видна особая важность третьего пути – собственной контрольно-аналитической работы налоговых органов. В этом случае, если «доходы» не проявляются в декларациях и отчетности их получателей или плательщиков, то они могут быть легко прослежены на следующем этапе - при их расходовании или при их «овеществлении» в имуществе, в товарных и фондовых ценностях, в приросте денежных депозитов на счетах в банке, а также при необходимо регистрируемых передачах этих доходов другим лицам (например, при наследовании).

С экономической точки зрения «доход» как «экономическая выгода» понимается либо как возможность производить расходы, либо как возможность приобретать имущество, либо как возможность распоряжаться денежными средствами в иных целях (например, дарить их). Можно, конечно, предположить и вариант, когда некоторое лицо, получая нелегально крупные денежные доходы, никак их не «засвечивает» - просто их складывает их в тайники. В этом случае налоговые органы, разумеется, будут бессильны выявить доходы «по результату их использования». Но если учесть, что практически все экономические преступления совершаются с целью обеспечить их инициаторам (или их родственникам) существенно более повышенный уровень жизни, то немногие случаи особо скрытных преступников-

одинок (в группах преступников кто-то один из, как правило, быстро нарушает общую договоренность) на общую картину никак не влияют.

Налоговые органы в развитых странах сейчас располагают исключительно широкими возможностями контроля именно «встречного» - по их использованию – контроля за доходами. Большинство своих расходов граждане осуществляют безналичным путем, со своих счетов в банках (и на эти же счета они и зачисляют все свои доходы) – по кредитным карточкам и чеками, все виды ценного имущества (предприятия и компании, объекты недвижимости, транспортные средства, акции и облигации) учитываются и регистрируются при любой перемене их собственника, а ценности антикварного характера (картины, скульптуры, коллекции монет, марок, и т.д.) любой предусмотрительный хозяин обязательно страхует в страховых компаниях (и соответственно сведения о них могут быть получены налоговыми органами либо от страховой компании, либо из состава расходов налогоплательщика, и в любом случае – при первой же продаже этих ценностей). Давно и разработаны надежные методики выявления любых несоответствий между тем, что показывает налогоплательщик в своих налоговых декларациях (и с чего он платит налоги), и тем, что реально тратит, чем владеет и чем распоряжается. Например, в практике работы налоговых органов США (Службы внутренних доходов – или СВД) выделены следующие пять методов «технологий косвенного выявления доходов налогоплательщика».¹⁹

Первый метод – «по использованию денежных фондов» - предполагает восстановление суммы налогооблагаемого дохода налогоплательщика на основе анализа проходящих через «его руки» денежных потоков: средств, расходуемых на покупки, выписываемых им счетов, переводов денег, и т.д. Одновременно

¹⁹ US Internal Revenue Service's Examination Manual: *'Strengthening Tax Audit Capabilities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Techniques'*.

рассматривает и прирост в чистой стоимости принадлежащего ему имущества (но с учетом и роста его долгов).

Второй метод – «по банковским счетам и расходам» - основывается на предположении, что с деньгами, которые получает налогоплательщик, он может сделать только две вещи: потратить, либо положить в на счет в банк. Поэтому налоговый орган просто берет сведения о приросте средств на счетах налогоплательщика в банках и о всех его платежах, как безналичных, так и наличных. Расходы наличных автоматически добавляются к его налогооблагаемому доходу, и при этом налогоплательщик должен еще указать легальный источник происхождения этих денег (как своего дохода) – в противном случае он может быть привлечен к ответственности не только за уклонение от уплаты налогов, но и за отмывание незаконно полученных доходов.

Следующий, третий метод – «по контролю за приростом чистой стоимости имущества налогоплательщика» - на теоретическом предположении, что любой полученный налогоплательщиком существенный доход обязательно отразится на росте его личного благосостояния. А поскольку все наиболее существенные элементы личного богатства граждан обязательно регистрируются и точно учитываются государственными органами, то налоговые органы всегда могут получить все необходимые сведения и составить для себя полную финансовую историю деятельности налогоплательщика: со всеми его приобретениями потерями, продажами и обменями, займами и кредитами. Далее чистая стоимость имущества налогоплательщика (его «богатство») определяется для каждого налогового периода и по его динамике легко выводится доход, полученный налогоплательщиком в каждом этом налоговом периоде. Затем сумма этого «выведенного» дохода сравнивается с тем доходом, который указан налогоплательщиком в его декларации за соответствующий налоговый период, и в случае расхождения между ними налогоплательщику настоятельно предлагается разъяснить его причины. И опять незаделарированный доход следует сопроводить указанием источника его происхождения. В противном

случае – наказание и за неуплату налога, и за «отмывание денег».

Еще два метода применяются для выявления доходов, полученных от предпринимательской деятельности. Первый из них предполагает восстановление суммы реального дохода налогоплательщика на основе сравнений определенных показателей его деятельности со средними, типическими для данной отрасли, сферы деятельности, или конкретной территории. В качестве таких показателей берутся соотношения суммы продаж, доходов, чистой прибыли. Сравняются также и соотношения по основным статьям расходов, при этом особое внимание уделяется к доходам и расходам, заниженным сравнительно со средними показателями по причине предположительного совершения их в наличной форме. И опять налогоплательщику предлагается пояснить причины всех выявленных расхождений. При неудовлетворенности этими пояснениями налоговый орган может взять деятельность данного предпринимателя под такой «колпак» наблюдения, что либо все его нарушения налогового законодательства будут выведены «на полный свет», либо рассчитать его налоговые обязательства уже по своим расчетным данным – и в этом случае уже *налогоплательщику* придется детально и документально доказывать неприемлемость и необоснованность предъявленных к нему новых налоговых требований.

Другой метод – называемый как «контроль по объемам производства/продаж», предполагает анализ технических, количественных показателей деятельности предпринимателя с тем, чтобы выявить возможное занижение им реально получаемых доходов. Для этого могут браться объемы производства или продаж – в единицах, по весу, в литрах, затраты электроэнергии, горючего, число занятых работников (постоянных и внештатных), собственные и арендуемые производственные и торговые площади, и т.д. Затем эти показатели соотносятся с выручкой или прибылью предприятия и полученные соотношения сравниваются с аналогичными других предприятий и производств, действующих в той же местности и в аналогичных условиях. Рас-

хождения также требуется объяснить, а их причины – обосновывать и документально доказывать. Таким методом контроля часто пользуются для проверки предприятий общественного питания, парикмахерских, прачечных, и т.д. Предприниматели, столкнувшиеся с таким методом контроля, обычно предпочитают сразу идти навстречу требованиям – или пожеланиям, налогового органа, чем рисковать попаданием в списки «несотрудничающих лиц».

Широкое использование этих и других аналогичных методов непрямого контроля за доходами налогоплательщиков во развитых странах в современных условиях позволяет сделать работу налоговых органов не только более эффективной, но и даже более дешевой.

Действительно, ускоренное распространение электронных информационных технологий и использование современных средств связи позволяет сделать новый прорыв в экономии затрат на сбор налогов. Поскольку в современном мире оборот *денег* – в любых их формах и видах - прогрессивно вытесняется оборотом *информации о деньгах*, то отсюда появляется и принципиальная возможность заменить работу людей в налоговом процессе – с деньгами и бумажными документами, работой компьютерных систем – с электронными файлами и банками данных. Некоторые страны уже довольно активно используют все эти возможности. Так, во многих развитых странах сбор налоговой отчетности от граждан и предприятий в основной массе уже совершается в электронном виде; компьютерные системы используют сложные программы для рутинной обработки поступающей информации и для отбора «подозрительных» отчетов для их дальнейшей проверки. Например, Дания - первая, с 1992 года, а Швеция и Норвегия уже примерно 10 лет практикуют составление полных налоговых отчетов (деклараций) граждан непосредственно налоговыми органами – и налогоплательщикам-гражданам остается лишь внимательно просмотреть эти отчеты и, если необходимо, внести в них нужные уточнения. Из других стран Нидерланды ввели такую систему в 2009 году, в

ближайшее время то же собираются сделать Франция, Бельгия, Португалия и Австралия. А Дания в целях экономии уже отказалась и от направления налогоплательщикам их полных налоговых деклараций в бумажном виде: сейчас они получают только уведомление о сумме обязательства по уплате налога, а сами отчеты выставляются он-лайн на сайте налоговой службы и полностью доступны для налогоплательщика при наборе им личного кода.

Следует также подчеркнуть, что при этой новой системе контроля за скрываемыми или просто недекларируемыми доходами налогоплательщиков просто передача денежных средств, имущества, других активов в юридическое владение других лиц в смысле уклонения от налогов ничего не дает, поскольку налоговый орган немедленно проверяет соответствие этих новых поступлений ценностей и активов прошлым и настоящим декларациям их получателей. И если достаточных доходов в этих декларациях не было показано, то все санкции за уклонения от уплаты налогов (вплоть до тюремного заключения) просто переносятся с истинного, скрывающегося собственника этих доходов на их номинального держателя. Если такие операции проводятся между супругами, то вместо мужа в тюрьму попадет жена (или наоборот), родителями в пользу детей, то срок грозит совершеннолетним детям (с несовершеннолетними детьми смысла в таких действиях нет, поскольку за все их нарушения все равно отвечают сами родители). С друзьями и знакомыми все проще: как только представители налоговых органов разьяснят им, что выручая друга, любой из них не только теряет доверенное ему имущество, но и должен будет отсидеть весь срок заключения за своего доверителя, все они сразу начинают «активно сотрудничать», стремясь как можно скорее вернуть и активы, и право на отсидку в тюрьме своему бывшему другу и знакомому. В США организованная преступность получила такое полное налоговое воспитание еще на примере процесса по делу Аль Капоне, и потому сейчас в США под «отмыванием грязных (криминальных) денег» понимается именно процедура проведения полученных

денежных средств через их налогообложение в полном соответствии с законом. В Великобритании и Германии мафиозные структуры даже и вовсе не смогли закрепиться – именно из-за невозможности поддерживать эти структуры на уровне их финансирования – и тоже по причине жесткого режима налогового контроля за доходами. В Италии также в последнее время решительные удары по искоренению мафиозных группировок наносят именно средствами налогового регулирования – в результате чего в государственную казну уже сдано «безхозного имущества» мафии на десятки миллиардов долларов (и настоящие хозяева, и номинальные держатели этих активов вынуждены отказываться от них, оказавшись перед угрозой получить дополнительные сроки тюремного заключения еще и за нарушение налогового законодательства).

Вместе с тем, в развитых странах высказываются серьезные опасения в отношении нарушений государственными органами конфиденциальности частной жизни граждан. Как пишет профессор Калифорнийского университета М. Кастельс, уже «не Большой Брат, а куча младших сестер – органов надзора и обработки информации – постоянно регистрируют наши поступки, поскольку базы данных окружают нас на протяжении всей нашей жизни».²⁰ При этом основная масса информации о частной жизни граждан собирается как раз не государством, а различными частными структурами: кредитными бюро банков, страховыми компаниями, больницами, платежными карточными системами, сетевыми системами заправок, супермаркетов, гостиниц, библиотек, образовательных учреждений, и т.д. И если государственные органы еще подчиняются определенным ограничениям в отношении использования собираемой ими информации (например, налоговые органы могут использовать собираемую ими информацию о гражданах только для целей исчисления налогов и поддержки мероприятий по налоговому контролю и, соответственно, они не могут ни с кем делиться этой инфор-

²⁰ Кастельс М. Галактика Интернет, Екатеринбург, 2004, с. 212

мацией, включая и органы правопорядка), то частные структуры в этом отношении более свободны.

Более того, некоторые из них склонны использовать свои информационные возможности в том числе и в политических целях. Так, в ходе предвыборной компании 2000 года в США одна частная компания создала компьютерную программу под названием «Аристотель», которая, используя информацию из разных источников, провела «просвечивание» политических взглядов 150 миллионов американцев и затем успешно продавала эти данные любым заинтересованным лицам.²¹ А в Интернете этот бизнес давно уже получил самое широкое распространение. Сообщалось, в частности, что крупнейшая Интернет-компания Double Click, занимающаяся размещением рекламы, имеет в своем распоряжении базу данных «Абакус», включающую в себя имена, адреса и все сведения о покупках, совершаемых 90 миллионами домохозяйств США.²²

Поэтому, как считают многие исследователи, нам следует просто смириться с тем, что государство – и в первую очередь, его налоговые органы – собирает, накапливает и использует финансовую информацию о частной жизни граждан. Можно даже предполагать, что без этой информации государство не сможет адекватно исполнять такие свои функции, как справедливое распределение бремени налогов или выполнение своих социальных обязательств (включая правильное распределение социальных пособий и обоснованное оказание иных видов социальной помощи). Но, в то же время, для восстановления баланса, граждане вправе требовать и большей прозрачности от государства и его органов, которые ведь по существу функционируют за счет собираемых с граждан налогов. «В самом деле» - замечает тот же М. Кастельс, «Интернет может использоваться гражданами для слежения за своим правительством... Он может стать инструментом контроля, информирования, соучастия и даже принятия ре-

²¹ Там же, с. 207.

²² Там же, с. 205.

шений на всех уровнях (власти) снизу доверху...И власть, а не личная жизнь людей должна стать «стеклянным домом».²³

В России также объявлено о намерении повысить эффективность работы налоговых органов. Однако, если в других странах прогрессивные сдвиги в налоговом процессе сразу и непосредственно сказываются и на облегчении административно-отчетного бремени для налогоплательщиков, то в нашей стране, наоборот, больший прогресс означает для них большие проблемы и большие издержки. Укажем только на такие моменты, как непомерное разрастание налогового учета (сверх обычного бухгалтерского учета), применение явно избыточной спецотчетности по НДС (обсуждался даже вопрос о применении специальных банковских счетов для расчетов по НДС), установление особых требований налоговыми органами для ведения обычных коммерческих операций (применение ККМ, счетов-фактур по НДС), и т.д. Если же добавить к этому деятельность различного рода неналоговых контролирующих органов, то похоже, что власти всерьез поставили перед собой задачу построения «вручную» (т.е., бюрократически) управляемого капитализма «в отдельно взятой стране».

На самом деле, опыт развитых стран вполне применим и в России, поскольку современной компьютерной технике абсолютно безразлично, обрабатывать ли несколько миллионов, или десятков, сотен миллионов отчетов. Проблемой в России считается идентификация личностей получателей крупных доходов, не связанных с трудом по найму – но в других странах она давно решена путем установления строгого контроля за *плательщиками* доходов (банки, инвестиционные и финансовые компании, нотариусы) и за имущественным состоянием граждан (крупные состояния не возникают просто так, они всегда являются следствием накопления доходов, хотя и не обязательно проходящих через счета в банке). В принципе для решения этого вопроса в России достаточно наладить контроль над приобретением круп-

²³ Там же, с. 217

ных активов гражданами (пакетов акций, недвижимости, транспортных средств, вывозом капиталов за рубеж) и сосредоточить все эти данные в трех-четырёх мощных Центрах обработки данных (ЦОД), чтобы успешно реализовать любую модель подоходного налогообложения (включая и с применением прогрессивных ставок налога). Для надёжной идентификации налогоплательщиков давно пора ввести удостоверения личности с занесением в специальный чип биоинформации лица (путем сбора отпечатков пальцев, вначале добровольного, которое, по мере осознания гражданами трудностей общения с органами власти без предъявления гарантий их идентификации, очень скоро станет сплошным и обязательным). Даже Индия с ее 1,3 млрд. чел. населения решила на эту меру, а в США и в некоторых странах Западной Европы массовый сбор отпечатков пальцев российских граждан (для выдачи виз, но также и для целей их налогообложения) уже идет полным ходом.

Сейчас, на наш взгляд, настало время поставить задачу о переводе всех граждан на единый фискальный (он же и социальный) номер, который ведется налоговыми органами и который должен заменить все виды государственного учета населения (по линии медицинского и пенсионного обеспечения, органов внутренних дел (рождений, изменений семейного статуса, полиции, и т.д.), межгосударственной миграции, и т.д.).

Одновременно законодательно утверждаются обязательные параметры стандартного удостоверения личности, которые должны включать фотографию, ФИО, данные о времени и месте рождения, личную подпись и отпечатки пальцев и его размеры (по образцу кредитной карточки). Факультативно на магнитной ленте или на чипе могут содержаться данные о прописке (регистрации), наличии недвижимости, транспортного средства (и о праве его владения), медицинская информация, данные пенсионного и медицинского страхования, и т.д. По этим параметрам такие удостоверения могут изготавливаться как государственными органами, так и в частном порядке (в последнем случае государство освободится от расходов на изготовление паспортов).

На основе этой системы будет реорганизован и учет юридических лиц, в котором будет исключена всякая возможность регистрации подставных фирм, по поддельным документам, и т.д.

Кроме того, на базе использования информационных ресурсов налогового ведомства можно будет легко перейти к полной *унификации и централизации финансовых отношений граждан с бюджетной системой*. Для этого будет достаточно применить к системе личного учета граждан в налоговых органах и используемых ими удостоверений современной технологии банковских кредитных карт.

При помещении на такую карту компьютерного чипа налогоплательщик получает право управления своим личным счетом в налоговой службе – получения выписок, зачисления денежных средств на этот счет и получения (перечисления) денег с этого счета (например, в случае возврата избытка удержанных налогов). Далее к этому счету привязываются и все социальные выплаты в пользу налогоплательщика: пенсии, пособия, медицинские и иные страховки, и т. д. (с начислением процентов за срок содержания этих средств на счете). Соответственно, у налогоплательщика остается возможность либо немедленно получить наличные со своего счета, либо использовать свою карту для оплаты товаров и услуг, либо оставлять эти средства на счете для покрытия ожидаемых платежей по налогам.

Кроме преимуществ для граждан и упрощения работы для органов социального страхования и обеспечения, такая система создает еще значительные выгоды для государства – за счет упрощения и интенсификации бюджетного оборота, сокращения издержек, улучшения контрольной работы, и т.д.

Назрели, на наш взгляд, перемены и в общей структуре налоговых органов. Налоговая служба является важнейшим звеном системы управления государством, ее главной задачей является обеспечение финансирования деятельности правительства и реализуемых им программ. Функциональные требования к налоговой службе те же, что и для любой ориентированной на результат организации – решать поставленные перед ней задачи с ми-

нимальными затратами и с максимальной эффективностью. Дополнительно - поскольку налоговые органы занимаются изъятиями собственности у частных лиц (граждан и предприятий) - выдвигается еще и условие решать эту задачу с минимальными помехами для обычной деятельности (трудовой, производственной, предпринимательской) налогоплательщиков (т.е., не причиняя ненужного беспокойства и не вынуждая их вовлекаться в действия, мешающие их основным занятиям).

В прежние времена налоговые сборщики ездили по городам и селениям и собирали налоги в виде «живых» (наличных) денег. Соответственно, издержки на сбор налогов были весьма велики – на «командировочные» фискалам, затраты на хранение и транспортировку денег, и т.д. К тому же налогоплательщикам, не располагающим свободными наличными, приходилось расставаться с частью своего имущества – и с существенными потерями в его стоимости. Позднее развилась практика уплаты налогов безналичными, соответственно – с меньшими затратами для государства и налогоплательщиков, но одновременно резко осложнилась так называемая «налоговая техника» - правила регистрации и учета налогоплательщиков, исчисление налоговой базы, появились авансовые платежи по налогам и с ними – сложности перерасчетов налоговых обязательств.

Сейчас распространение электронных информационных технологий и использование современных средств связи позволяет сделать новый прорыв в экономии затрат на сбор налогов. В современном мире оборот *денег* (и денежных инструментов) прогрессивно вытесняется оборотом *информации о деньгах*, и отсюда появляется принципиальная возможность заменить работу людей в налоговом процессе – с деньгами и бумажными документами, работой компьютерных систем – с электронными файлами и банками данных. Некоторые страны уже довольно активно используют все эти возможности. Так, во многих развитых странах сбор налоговой отчетности от граждан и предприятий в основной массе уже совершается в электронном виде; компьютерные системы используют сложные программы для

рутинной обработки поступающей информации и для отбора «подозрительных» отчетов для их дальнейшей проверки. Например, Дания - первая, с 1992 года, а Швеция и Норвегия уже примерно 10 лет практикуют составление полных налоговых отчетов (деклараций) граждан непосредственно налоговыми органами – и налогоплательщикам-гражданам остается лишь внимательно просмотреть эти отчеты и, если необходимо, внести в них нужные уточнения. Из других стран Нидерланды ввели такую систему в 2009 году, в ближайшее время то же собираются сделать Франция, Бельгия, Португалия и Австралия. А Дания в целях экономии уже отказалась и от направления налогоплательщикам их полных налоговых деклараций в бумажном виде: сейчас они получают только уведомление о сумме обязательства по уплате налога, а сами отчеты выставляются он-лайн на сайте налоговой службы и полностью доступны для налогоплательщика при наборе им личного кода.

В последнем докладе, подготовленном Форумом налогового администрирования, отмечается, что в развитых странах проявляется серьезная озабоченность повышением нагрузки налогоплательщиков в отношении роста отчетности и усложнения административных процедур в налоговой системе. И повсеместное внедрение новых административных технологий иногда даже способствует росту этой нагрузки. Так, отмечается, что растут затраты предприятий в связи с необходимостью подготовки отчетности в разных электронных форматах (один – для отчетности перед акционерами и для фондовой биржи, другой - для налоговых органов, третий – для органов статистики, и т.д.), усложнение налогового законодательства требует от предприятий содержать специальные подразделения, занимающиеся этими вопросами, многоадресность сборщиков налогов (центральных, местных, фонды социального страхования) вынуждает держать специальных работников, занятых только отслеживанием своевременности платежей во все эти назначения.

Для решения этих проблем в ряде развитых стран разработаны специальные программы повышения эффективности и сни-

жения затратности применяемых налоговых процедур. Так, вместо регистрации налогоплательщиков по разным видам налогов вводится режим единого учетного (личного) номера налогоплательщика, вместо платежей на разные счета разным организациям устанавливается режим уплаты всех налогов на единый счет налогового ведомства, для крупных налогоплательщиков в налоговых органах выделяется постоянный куратор, разрабатывается проект перехода к единому отчету (в едином формате) налогоплательщиков перед налоговыми органами и органами статистики, и т.д.²⁴

Россия вроде бы тоже начала движение по этому пути. Однако, если в других странах прогрессивные сдвиги в налоговом процессе сразу и непосредственно сказываются и на облегчении административно-отчетного бремени для налогоплательщиков, то в нашей стране, наоборот, большой прогресс означает для них большие проблемы и большие издержки. Укажем только на такие моменты, как непомерное разрастание налогового учета (сверх обычного бухгалтерского учета), установление спецотчетности по НДС (обсуждался даже вопрос о применении специальных банковских счетов для расчетов по НДС), расширяющееся применения налогового контроля за «заниженными» зарплатами, установление особых требований налоговыми органами для ведения обычных коммерческих операций (применение ККМ, счетов-фактур по НДС), и т.д. Сейчас разрабатываются новые требования контроля над ценами (в отношении «договорных» или, как принято говорить, «трансфертных» цен). Если же добавить к этому деятельность различного рода неналоговых контролирующих органов, то похоже, что задача формирования свободной рыночной экономики уже давно отброшена и сейчас власть колеблется лишь перед выбором номенклатурно-компраторского («вручную управляемого») капитализма и налогового социализма (природно-сырьевой модели).

²⁴ Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, Forum on Tax Administration, 2009

На самом деле, опыт скандинавских стран вполне применим и в России, современной компьютерной техники абсолютно безразлично, обрабатывать ли несколько миллионов, или десятков, сотен миллионов отчетов. Проблемой в России считается идентификация личностей получателей крупных доходов, не связанных с трудом по найму – но в других странах она давно решена путем установления строгого контроля за *плательщиками* доходов (банки, инвестиционные и финансовые компании, нотариусы) и за имущественным состоянием граждан (крупные состояния не возникают просто так, они всегда являются следствием накопления доходов, хотя и не обязательно проходящих через счета в банке). В принципе для решения этого вопроса в России достаточно наладить контроль над приобретением крупных активов гражданами (пакетов акций, недвижимости, транспортных средств, вывозом капиталов за рубеж) и сосредоточить все эти данные в трех-четырёх мощных Центрах обработки данных (ЦОД), чтобы успешно реализовать любую модель подоходного налогообложения (включая и с применением прогрессивных ставок налога). Для надёжной идентификации налогоплательщиков давно пора ввести удостоверения личности с занесением в специальный чип биоинформации лица (путем сбора отпечатков пальцев, вначале добровольного, которое, по мере осознания гражданами трудностей общения с органами власти без предъявления гарантий их идентификации, очень скоро станет сплошным и обязательным). Даже Индия с ее 1,3 млрд. чел. населения решилась на эту меру, а в США и в некоторых странах Западной Европы массовый сбор отпечатков пальцев российских граждан (для выдачи виз, но также и для целей их налогообложения) уже идет полным ходом.

Следующей давно назревшей проблемой в РФ является раздробленность системы управления налоговым процессом. Действующие в этой сфере ведомства и учреждения – Минфин, Федеральное казначейство, ФНС, ФТС, МВД, Росфинмониторинг, социальные внебюджетные фонды, местные органы власти, и т.д. – постоянно путаются в своих внутренних взаимоотношениях.

ях, создавая трудности и излишние издержки как для налогоплательщиков, так и для государства. При этом создается абсурдная ситуация, когда ФНС имеет право только «контроля», а собирают налоги другие органы; ФТС может изымать имущество налогоплательщиков, но не может принимать от них налоговые платежи; Минфин выдается рекомендации по вопросам налогообложения, но абсолютно за них не отвечает и осуществляет контактов с налоговыми органами других стран, не имея права (не будучи налоговым органом) получать от них какую-либо информацию, необходимую для целей налогообложения. При этом все эти ведомства ведут собственные базы данных в отношении одних и тех налогоплательщиков и постоянно жалуются на трудности координации между ними.

Решение этого вопроса давно известно – создание единого ведомства – Министерства государственных доходов, которое отвечало бы за сбор любых налогов, сборов и пошлин в стране, осуществляло бы полный контроль за основными, регистрируемыми имущественными активами граждан и предприятий (объектами недвижимости, ценными бумагами, промышленной и интеллектуальной собственностью, средствами транспорта) и взяло бы на себя все вопросы расчетов по налогам – от сбора налоговых платежей на свои счета в банках, проведения перерасчетов по авансовым взносам налогов и до распределения окончательных сумм налоговых доходов по уровням бюджетной системы и во внебюджетные фонды. Примерно такая система принята в США: за налоги отвечает Служба внутренних доходов, за исполнение бюджетных расходов – Казначейство (в принятом у нас неправильном переводе – «министерство финансов»), и за составление и утверждение бюджета в целом – Административно-бюджетное бюро при Президенте США.

Еще одним назревшим вопросом, который давно ждет решения, является распространение нерегистрируемых налично-денежных расчетов – при совершении сделок с недвижимостью, при выплате зарплат, в развитой системе всякого рода откатов и взяток. Действительно серьезным шагом в решении всех этих

проблем и борьбы с коррупцией целом было всестороннее ограничение и прямое вытеснение наличных денег из платежно-расчетного оборота: путем законодательного ограничения размеров наличных расчетов, запрета вообще применять наличные для определенных сделок, стимулирования распространения бесплатных платежных карт для населения (типа социальных карт, но более широкого применения) и, возможно, путем введения особого налога на расчеты наличными деньгами.

Особое место налоговых органов в системе государственных органов определяется еще и следующими обстоятельствами. Во всех развитых странах действующие в них нормы права не разрешают никаким государственным органам собирать и хранить информацию о частной жизни граждан – если только эти граждане не подозреваются в совершении какого-либо преступления. Равным образом за каждым гражданином признается право не предоставлять о себе данных и сведений, которые могут быть использованы против него. Единственное исключение из этого порядка установлено для налоговых органов, которые могут собирать информацию и истребовать сведения от граждан и любых частных лиц – но только исключительно для целей взимания налогов и в рамках, ограниченных потребностями определения их налоговых обязательств. Соответственно, это требование налагает и жесткие ограничения на возможности распоряжения налоговыми органами собираемой ими информацией – исключительно в кругу органов и должностных лиц, занимающихся установлением налоговых обязательств граждан и взиманием с них налогов. В этом плане налоговые органы напоминают своего рода «черный ящик» - в который все входит, но ничего не выходит.²⁵

²⁵ Отсюда видно, что соглашения «об обмене информацией», которые практикуются ФНС, юридически неправомерны и недопустимо нарушают конституционные права граждан. На самом деле, все сведения, которыми располагают налоговые органы, делятся на две части: одна часть, включающая общую налоговую статистику, обезличенные аналитические отчеты и исследования, и т.д., публична открыта - и для ее использования любыми лицами ни-

И последний момент касается международного сотрудничества в налоговых отношениях. Российское государство на диво неактивно в этой сфере – хоть сотни тысяч и даже миллионы российских граждан и выходцев из России успешно ведут коммерческую деятельность на ее территории – но через разного рода фирмы и фонды, зарегистрированные в зарубежных странах, где и платят основную долю своих налогов. Сравним с этим, например, позицию США – которые привлекают по полной сумме их доходов любых своих граждан, даже постоянно проживающих в других странах. Другой пример – страны ЕС, которые добились прямого перечисления в их бюджеты налоговых поступлений, собираемых с капиталов их граждан в странах так называемого «льготного налогообложения» (Швейцария, Лихтенштейн, Австрия, Люксембург, и др.). Характерно, что российское правительство вместо этого усиленно продвигает идею максимального ужесточения контроля за трансфертным ценообразованием. При этом очевидно, что затраты на такой контроль – весьма велики, а конечный эффект – зависит от способности российских властей при выявлении случаев чрезмерного отклонения компаниями от нормальных рыночных цен и предъявления к ним дополнительных налоговых требований добиваться от налоговых органов соответствующих зарубежных стран обрат-

каких особых соглашений не требуется; и другая часть, которая включает данные о доходах и имущественном состоянии граждан и о суммах уплачиваемых ими налогов, доступна только для пользования налоговыми органами – и никакие соглашения преступить это ограничение не вправе. При этом по международным договорам между странами налоговые органы этих стран могут получить право обмениваться частной информацией о гражданах – но только для целей уточнения их налоговых обязательств и при условии, что передаваемая информация в запросившей ее стране будет пользоваться тем же режимом конфиденциальности, что и в стране-источнике этой информации. В этой связи совершенно невероятным выглядит присутствующее в НК РФ положение (ст. 102), устанавливающее, что любые сведения, передаваемые российскими налоговыми органами своим зарубежным коллегам, немедленно утрачивают свой конфиденциальный статус (парадоксально, что в международных договорах, на которые ссылается указанное положение НК РФ, устанавливается совершенно обратное).

ной корректировки их налоговых требований к проверяемым компаниям. Если сказать прямым текстом – то передать России часть уже полученных ими налоговых платежей. Что же, надеяться на это можно, но верится – с трудом. Но есть и другой момент. Начав такой процесс, мы будем вынуждены участвовать и в проверках трансфертного ценообразования, проводимых налоговыми органами западных стран. А здесь уже очень может возникнуть необходимость корректировки налоговых обязательств компаний не в пользу российской казны. И весь опыт взаимоотношений России с этими странами показывает, что противостоять их желанию получить свою часть из собранных в России налогов будет весьма трудно. Политические демарши, заявления в парламентах, наконец, суды – со всем этим мы уже сталкивались.

И, наконец, последнее обстоятельство. Если принять нормы о трансфертном ценообразовании в том виде, как это предлагается правительством, то очень вскоре выяснится, что основными фигурантами этих расследований станут как раз *государственные* компании и предприятия, и среди них – Газпром, РЖД, Сбербанк, ВТБ, и даже сам Центробанк России. Но стоит ли тогда вообще затевать эту борьбу нанайских мальчиков?

Но есть более простые и более эффективные меры, которые негромоздки, не требуют особых затрат и не несут риска вовлечения нас в ненужные тяжбы с нашими зарубежными партнерами. Это – укрепление положений НК РФ в той части, которые регулируют привлечение к налогообложению на основе «всемирного дохода» (как налоговых резидентов) граждан и предприятий, как российских, так и иностранных. Одновременно можно рекомендовать также усилить контроль за налогообложением российских граждан, проживающих в других странах – и законодательно, и организационно (например, введя должность налогового атташе в штат наших посольств в тех странах, где проживает значительное число российских граждан.

Резюмируя, следует еще раз подчеркнуть необходимость перестройки всей системы управления налоговым процессом в РФ

на основе проверенных, испытанных на опыте других стран моделей, с использованием всего арсенала современных компьютерных технологий, ну и, разумеется – при полном и адекватном внимании к всем законным правам граждан как в отношении разумных и справедливых ставок налогов, так и к применяемым простым, понятным и оправданным процедурам налогового учета, налогового контроля и всей системы налогового администрирования.

2.7. Некоторые перспективы совершенствования финансовых отношений между налогоплательщиками и государством.

2.7.1. Проблема снижения административных издержек налогообложения.

Как уже отмечалось, государство, вследствие самого факта своего существования, создает различного рода тяготы для своих граждан. Налоги и личная воинская повинность – основные из них. Население вынуждено мириться с ними, поскольку нуждается в защите своей жизни и своего имущества как от внешних врагов, так и от сил, создающих внутренние беспорядки, способные нанести ущерб их благополучию.

Эти имущественные и личные тяготы могут быть более или менее велики в зависимости от ряда факторов. Так, географические особенности расположения страны влияют на ее внешнюю безопасность, и в благоприятной ситуации этот фактор может способствовать снижению ее затрат на содержание вооруженных сил. В качестве примера можно привести США и Великобританию, которые на протяжении почти всей своей истории не имели регулярной армии, или Швейцарию, в которой гарантом ее независимости является весь народ (в лице способных к воинской повинности мужчин, которые обеспечиваются государством полным комплектом армейской амуниции и оружия).

В отношении затрат на поддержание внутреннего правопорядка важнейшим критерием является уровень цивилизованно-

сти народа. В древних Спарте и Афинах правопорядок поддерживался самими свободными гражданами, в США и сейчас есть немало поселений, которые не заводят регулярной полиции, во многих арабских государствах основы внутреннего порядка поддерживают муллы, вершащие правосудие на основе законов шариата. В императорской России таким примером было казачество, которое порядок в своих станицах поддерживало без применения наемной полиции, а свой долг перед государством исполняло личной воинской службой, освобождаясь в связи с этим от уплаты налогов.

Производительная хозяйственная деятельность людей стала облагаться налогами сравнительно с недавних пор. Прежде преобладали налоги на торговлю (акцизы, пошлины), кроме того, достаточно состоятельные граждане платили сравнительно невысокие личные налоги (десятина, закят). В современном периоде существенное повышение налогового бремени, связанное с расширением социальных и экономических функций государства, потребовало разнообразить источники налоговых доходов. Поэтому власти были вынуждены обратить внимание и на сферу производства, на которую приходилась все большая доля общественного денежного оборота.

С экономической точки зрения такое расширительное применение налогообложения малообоснованно, поскольку любое обложение налогами факторов производства неизбежно неблагоприятно сказывается на его объемах, что ведет к снижению конечных доходов населения и всего совокупного продукта общества. Частичным оправданием такого решения является то обстоятельство, что в современном обществе основная доля хозяйственного оборота сосредотачивается в предприятиях (компаниях, обществах), образованных в форме самостоятельных юридических лиц, которые широко используются предпринимателями для укрытия от налогов своих личных доходов и скрытного накопления своих капиталов.

В практике современного налогообложения прилагается немало усилий, чтобы пытаться каким-то образом развести эти два

эффекта: избежать чрезмерно налогового давления на капиталовложения в реально применяемые факторы производства и одновременно уловить намеренно, без производственной надобности, задерживаемые на счетах предприятий личные доходы и капиталы граждан. Для этих целей, в частности, разработана широкая система налоговых льгот, используется «дробление» режимов налогообложения (для предприятий малого бизнеса, для фирм, специализирующихся на проведении инвестиционных операций и для финансового сектора в целом), вводятся ограничения типа «тонкой (минимальной) капитализации» компаний, и т.д. При определенных ситуациях налоговые власти даже готовы игнорировать юридически самостоятельную субъектность компании и облагать образующиеся в ней доходы непосредственно личными налогами на ее бенефициаров (собственников, пайщиков и других выгодополучателей (в порядке применения режима так называемой «фискальной транспарентности» компании).

В целом все это расширение форм и методов налогового регулирования в отношении хозяйственной деятельности людей вылилось в значительное увеличение административной нагрузки на предприятия - сверх непосредственно уплачиваемых ими налогов.

Выражая озабоченность развитых стран этой проблемой, авторы опубликованного в январе 2007 года доклада «Снижая бремя бюрократизма: национальные стратегии» пишут: «Проблема бюрократизма приобретает уже политическое значение. Компании и граждане весьма озабочены тем, что им приходится затрачивать все больше времени и ресурсов на заполнение разного рода форм, обращения за разрешениями и лицензиями, подготовку отчетности, декларирование изменений в их деятельности, и т.д. Бюрократизм обходится обществу очень дорого, и не только в смысле денег и времени, затраченных на заполнение разного рода форм, но также и тем ущербом, который им наносится производительности труда и инновационной активности предприятий. Его рост особенно чувствителен для малого бизнеса, и это обстоятельство может даже удерживать людей от

создания новых предприятий. Все эти последствия умножаются в условиях глобального рынка, когда избыточное бремя национальных регулирующих процедур может непосредственно сказываться на конкурентной позиции каждой страны».²⁶

При этом в ряде публикаций, подготовленных экспертами Налогового комитета ОЭСР, подчеркивалось, что особо это касается сферы налогообложения, которая стабильно выделяется организациями, представляющими бизнес, как выделяющаяся с точки зрения обременения предприятий чрезмерными издержками на исполнения разного рода отчетных и иных процедур. Серьезное внимание этой проблеме уделяется и в ЕС. В феврале 2007 года было проведено специальное заседание ЭКОФИНа Евросоюза, на котором было решено разработать специальную программу действий, направленных на снижение административного бремени бизнеса

Между тем, в ОЭСР еще в 2006 году по линии Форума налогового администрирования²⁷ было проведено пилотное исследование в целях выявления и установления основных средств и методов, применяемых разными странами в целях сокращения административного бремени предприятий. В ходе исследования была сделана попытка определить критерии для оценки стоимости для предприятий административных процедур, связанных с налогообложением, при этом отмечалось, что «измерения такого административного бремени не является точной наукой». Вместе с тем, это не мешает изучению этой проблемы как в целом, так и по отдельным ее компонентам, поскольку предприятия вполне

²⁶ Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries, FORUM ON TAX ADMINISTRATION: TAXPAYER SERVICES SUB-GROUP, OECD, Paris, 2008, p. 7.

²⁷ «Форум по налоговому администрированию» (the Forum on Tax Administration - FTA), созданный в июле 2002 года, является дочерней структурой Комитета ОЭСР по налоговым вопросам (the OECD's Committee on Fiscal Affairs - CFA), и имеет при себе два специализированных исследовательских центра: Группа по изучению вопросов поддержания налоговой дисциплины и Группа по изучению проблем обслуживания налогоплательщиков.

способны достаточно точно определить свои затраты денег и рабочего времени на выполнение тех или иных административных предписаний или процедур. Что же касается распределения этих затрат по видам налогов, то в странах, применяющих НДС, именно этот налог и лидирует по стоимости и иным тяготам исполнения связанных с ним административно-учетных правил и процедур. В остальных странах на первом месте по административным издержкам оказывается налог на прибыль. И за этими двумя налогами, в значительном отрыве – налоги и социальные платежи с выплачиваемой заработной платы, налоги на имущество, пошлины, и т.д.

Так, по результатам проведенных экспертами ОЭСР обследований общие административные издержки бизнеса в отдельных странах составляли (данные 2005-2008 гг., с пересчетом в евро по курсу 2008 г.): в Канаде – 21,9 млрд. евро (данные 2005 г.), в Германии – 27 млрд. евро (из них на долю НДС – 11,1 млрд. евро и налога на прибыль – 3,5 млрд. евро), в Великобритании – около 30 млрд. евро, и из них по отдельным видам налогов: НДС – 1,5 млрд. евро, подоходные налоги с бизнеса (налог на прибыль корпораций и налоги на доходы индивидуальных предпринимателей) – 2,2 млрд. евро.

При этом подтверждено, что в ЕС наиболее «тяжелым» в этом отношении является НДС. В Великобритании затраты, связанные с административными предписаниями по этому налогу распределяются следующим образом: на выпуск и оборот счетов-фактур – 50 %, на подготовку деклараций по налогу – 31 %, на подготовку документов по возмещению НДС – 7 %, и на процедуры, связанные с регистрацией и ведение счета – 6 %. Если же взять распределение этого бремени по видам бизнеса, то на долю крупных предприятий (более 250 работников) – 25 %, те же 25 % - на долю предприятий с числом работников от 10 до 249, и для предприятий, не применяющих наемную рабочую силу («нано-предприятия») – 16 %. И при этом наибольшая доля – 34 %, на долю микропредприятий (от 1 до 9 работников).

При этом в общем объеме административной нагрузки бизнеса обычно выделяются следующие действия (операции): ознакомление с требованиями, предъявляемыми соответствующим госорганом; определение необходимого для данного действия круга данных и сведений; сбор этих сведений и данных; проведение требуемых расчетов и вычислений; заполнение соответствующих таблиц и форм; сверка данных в различных формах и таблицах; исправление выявленных ошибок; подготовка и проведение платежей (налогов, сборов, и т.д.); проведение требуемых законом и уставом компании «внутренних» собраний, заседаний, и т.д.; проведение «внешних» обязательных заседаний (аудиторами, адвокатами, и др.); взаимодействие с госорганами при проверках и ревизиях; исправление выявленных ошибок по результатам проверок, дополнение отчетности, и т.д.; постоянное отслеживание изменений и дополнений в административных предписаниях и процедурах; копирование, тиражирование, распространение информации и отчетности; отправление, доставка отчетности по адресам госорганов.

Вместе с тем, структура налоговой системы в разных странах различается, существуют заметные различия и в системе административного регулирования в разных странах. Поэтому, для обеспечения сопоставимости показателей административной нагрузки бизнеса в разных странах разработаны определенные методики. В частности, в составе общего бремени государственного регулирования деятельности предприятий выделяются *прямые финансовые издержки* – налоги, платежи за получение лицензий, штрафы, и т.д., и *административные издержки* – расходы, связанные с исполнением различного рода предписаний, соблюдения разного рода правил, следования установленным процедурам, и т.д. Последние также принято подразделять на *затраты исполнения* и *затраты отчетности*. К первым, например, относятся расходы на установление очистных сооружений (воды, воздуха), на создание инфраструктуры, обеспечивающей здоровые условия труда, а ко вторым – расходы на ведение отчетности по результатам применения очистных соору-

жений, по соблюдению стандартов охраны труда и здоровья работников.

В основе всей этой работы лежит Модель стандартных издержек (МСИ), которая разработана на основе применяемой Нидерландами модели «Мистраль», а сейчас принята в качестве базовой всеми странами Евросоюза (с 2005 года МСИ признана как базовая и в рамках ОЭСР).

МСИ использует специальную методологию, которая позволяет как общее бремя всей системы государственного регулирования, так и отдельных отраслей или сфер законодательства. Методология, принятая в МСИ, выделяет следующие параметры: объемы затребованной информации, источники получения этой информации и административные процедуры, необходимые, чтобы всю эту информацию собрать, обработать и представить соответствующему госоргану. При этой каждый параметр оценивается обратно и общий показатель административной нагрузки на бизнес определяется по следующей формуле: цена (стоимость) часа работы по выполнению действий по данному параметру X количество часов, требуемых для выполнений этих действий X количество предприятий (деловых единиц, охваченных данной формой отчетности) X частота (требование периодичности) составления и представления данной отчетности.

В организационном плане в Евросоюзе с этой целью в феврале 2007 г. был принят уже конкретный План действий по снижению нагрузки бизнеса административными регулированиями государства, в котором устанавливались следующие основные цели и задачи:

- сокращение частоты представления информации и отчетности до возможного минимума, и при этом согласование сроков и частоты представления информации разным органам государственной власти;
- следить, чтобы одна и та же информация не требовалась несколько раз или разными органами власти;
- всячески расширять предоставление информации по электронным каналам связи;

- существенно снизить требования по предоставлению информации от малых и средних предприятий;
- пересмотреть требования по предоставлению информации предприятиями сообразно градации риска нарушений – и последовательно снижать эти требования для предприятий и отраслей с низкими степенями рисков;
- периодически проверять и исключать все требования информации и отчетности по устаревшим предписаниям.

Определены также отдельные этапы реализации этого Плана и на ближайшую перспективу поставлена общая для всех стран-членов ЕС задача снизить это бремя к 2012 году не менее, чем на 25 % (против уровня 2004 года).²⁸

Из других развитых стран особенно интересен опыт Австралии. В этой стране принята специальная Программа стандартизации отчетности предприятий, целью которой является разработка специального программного продукта, который позволял бы предприятиям составлять всю отчетность по такой единообразной форме, которая соответствовала бы нуждам всем собирающим такую отчетность государственным органам, включая и налоговые. Соответственно и направляться вся эта отчетность должна в один указанный государством адрес, и после ее направления любому государственному органу уже не разрешается требовать от предприятия те данные, которые содержались в представленной им единообразной отчетности. На реализацию программы в 2010-2013 гг. предполагается истратить 208 млн. австрал. дол., при этом экономия для бизнеса от ее реализации составит примерно 800 млн. австрал.дол. ежегодно.

Для предпринимательской и инновационной деятельности в РФ проблема избыточного бремени государственного регулирования стоит еще более остро. По данным обследований, регулярно проводимых международными организациями, Россия стабильно занимает места во второй сотне стран мира как по

²⁸ Reference for EC Council decision arising from the proposal in ‘Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, (COM2007) 23’.

общему инвестиционному климату, так и по условиям ведения бизнеса. Например, в подготовленном Международной финансовой корпорацией отчету России уделено 123 место (из 183 стран) – далеко отстав даже от своих партнеров по Таможенному союзу (Казахстан – 59-е место и «тоталитарная» Белоруссия – 68-е место).²⁹ При этом для оценки принималось 9 показателей: условия открытия и закрытия бизнеса, налоговая нагрузка, правила землепользования, доступ к кредитованию, и т.д. В самом конце списка – на 182 месте – Россия остается по условиям и длительности получения разрешений на строительство: в России эта процедура занимает 540 дней, в мире в среднем – 202 дня. ВТО второй сотне Россия и по процедуре открытия новой фирмы: необходимы 9 процедур и процесс затягивается на 30 дней (даже в далеко в не первых по рейтингу странах Восточной Европы на это уходит не более 16 дней (и требуется проведения не более 6 процедур).

Как очевидно, и у нас назрела необходимость существенного снижения как налоговой, так и административной нагрузки на бизнес – и особенно в отношении предприятий производительного сектора экономики.

Опыт других развитых стран в этом плане может оказаться очень полезным. Отдельные элементы из проводимых в этих странах мероприятий могут быть реализованы в РФ уже сейчас (уплата налогов на единый счет налоговой службы, представление государственной отчетности в единый адрес), по другим – еще нужно серьезно поработать. Очень важной при этом представляется разработка единых упрощенных форм отчетности, снижение периодичности ее представления, запрет требовать от предприятий те данные, которые какому-то госоргану уже представлялись, предоставления режима облегченной отчетности для малых предприятий, и т.д.

Перспективной представляется и консолидация отдельных элементов деятельности государственных органов. Напри-

²⁹ Ведомости, 8 ноября 2010 года, с. 1,3.

мер, что касается платежей по систем социального страхования, то в Австрии и Германии их сбором занимаются самостоятельные службы, а в таких странах, как Великобритания, Нидерланды, Ирландия, скандинавские страны – непосредственно налоговые органы. При этом по данным Нидерландов, где передача сбора социальных платежей в ведение налоговых органов была реализована в 2006 году, ежегодная экономия от этой меры составляет примерно в 300 млн. евро.

2.7.2. Проблема социальных ловушек.

Налогоплательщики давно уже научились сопоставлять суммы тех средств, которые они передают государству в виде налогов, и того, что они получают от государства в качестве социальных пособий, субсидий, и т.д. И в развитых странах, например, все большее число граждан, сделав самые приблизительные прикидки, убеждается, что выгоднее не работать и получать пособия (и еще целый пакет дополнительных льгот, полагающихся безработным), чем работать и платить налоги. При этом получает распространение даже такая практика, когда детей забирают от живых родителей и передают на воспитание «социальным воспитателям» - за хорошее жалование, выплачиваемое им из бюджета (во Франции, например, таких «конфискованных» детей насчитывается более 400 тыс.).

Естественно, за все в конечном счете платят налогоплательщики, а политические деятели в европейских странах при этом всерьез уверяют свой электорат, что налоги понижать никак нельзя (та же Франция в международных сравнениях представляется как страна «с наихудшими условиями для бизнеса» - и это место ею заслужено в немалой степени особенностями системы налогообложения) и еще сетуют, что европейцы никак не хотят заводить детей, «Европа вымирает и надо срочно завозить иммигрантов».

Ученые уже успели окрестить такие ситуации «социальными ловушками», давно проводят по ним специальные исследования, пытаются выяснить, кому эти «ловушки» все же вы-

годны, дают государственным деятелям советы, как с этими «ловушками» бороться (или хотя бы не плодить их все большее количество), но все тщетно. А объяснение этому видно с первого взгляда: просто в странах «социального рыночного благоденствия» среди избирателей граждан, желающих получать пособия, не работая, значительно больше, чем граждан, желающих снизить налоги, чтобы больше зарабатывать.

И Россия, похоже, также все больше сбивается на эту скользкую дорожку – чему еще более благоприятствует не иссякающий (пока!) поток «нетрудовых доходов» - от продажи дарованных природой энергоносителей и других сырьевых продуктов (а еще и все время появляются слухи о возможной торговле и территорией страны, и уже есть покупатели: на Курильские острова, на Карелию, на Калининград, и т.д.). При этом непонятно, почему у нас налоги так же высоки, как и в странах, которые лишены таких благ, почему, если у нас для рядовых потребителей цены на энергоносители равняются на уровень стран, которые у нас эти же энергоносители покупают, но по зарплатам – такого равенства почему-то нет? А когда государство берет на себя заботу о нашем благополучии, то тоже не все ладно. Так, введя обязательное пенсионное страхование, государство неосторожно решило снабдить нас и расчетами сумм платежей и конечных выплат, причитающихся застрахованным гражданам, из которых мы видим, что, оказывается, просто нам самим накапливать деньги на депозите в банке значительно выгоднее, чем платить государству за исполняемые им социальные обязательства» по страхованию пенсий.

И если вспомнить, что прежде была такая наука – политическая экономия, то мы увидим, что сейчас «прогрессивная» политика все дальше расходится с элементарной экономикой, согласно которой всякое человеческое общество, чтобы выжить, должно уметь производить для себя базовые продукты в необходимых количествах. А затем – и только потом, на этой осиленной трудом основе - уже можно говорить об обмене товарами и услугами, о международном разделении труда, о правильной ор-

ганизации международного движения товаров, капиталов, рабочей силы и знаний (технологий).

При новом же мировом порядке в моду входят внешне-торговые и бюджетные дефициты, а если без «флера» политкорректности, то попросту, в реальном экономическом смысле – склонность или даже стремление некоторых стран потреблять продуктов больше, чем они сами производят. Бесспорным лидером среди этих стран являются США, которые удобным прикрытием для своего сверхпотребления представляют «острую нужду» мирового сообщества в валютных резервах, для удовлетворения которой им приходится печатать все больше и больше бумажных долларов.

В экономическом смысле налогообложение заключается в одной простой идее – переместить часть прибавочного продукта из частных рук в распоряжение государства, которое с этой частью сделает что-то полезное для общества (для страны) в целом. Полезное – значит, не подрывающее возможности и желание людей самостоятельно обслуживать и обеспечивать себя и своих близких, зарабатывать тем больше, чем больше и с большим умением они работают, и даже обогащаться – но не за счет воровства или иных форм присвоения чужой собственности, но за счет лучшего использования своих способностей или умелого инвестирования своих капиталов. Правда, если обратиться к истории, то государи не всегда думали об общей пользе, но сейчас налогообложение в частных интересах правителей практически вышло из применения (по крайней мере, открыто в этом никто не признается).

В современных условиях налогообложение всегда оправдывается правителями экономической и социальной целесообразностью. Поэтому ведущими формами налогов стали прямые подоходные налоги, установление которых, по объектам, процедурам и по размерам налога, должно увязываться с экономическим состоянием налогоплательщика (как определено в НК РФ, с его

«фактической способностью к уплате налога»³⁰. При этом в общей эволюции обложения доходов можно выделить следующие этапы.

На первом этапе подоходное налогообложение предполагало только режим изъятия дохода (имущество налогоплательщика в виде принадлежащих ему денежных средств) – налоговые ставки были невысоки и общий круг плательщиков подоходного налога был невелик (налог взимался только с крупных доходов, а заработная плата трудящихся вообще не считалась объектом обложения).

На следующем, втором этапе, когда подоходное налогообложение стало массовым, а налоговые ставки – повысились и стали прогрессивными, учет экономического (имущественного) состояния конкретного налогоплательщика стал императивным, были введены налоговые льготы в виде «налоговых кредитов» (от «кредитования») лицевого (налогового) счета налогоплательщика на суммы, *причитающиеся ему от государства*). Конкретные суммы «налоговых кредитов» определялись в каждом государстве в зависимости от тех действий налогоплательщиков, которые это государство желало стимулировать или поддерживать. Так, можно отметить «образовательные налоговые кредиты» - на сумму документально подтвержденных расходов на образование, «инвестиционные налоговые кредиты» - на сумму средств, вложенных налогоплательщиком в конкретные, поощряемые государством, объекты инвестирования, «инострантные налоговые кредиты» - на сумму расходов по уплате конкретных налогов и в конкретных странах, в которых деятельность своих налогоплательщиков данное государство желает поощрять, и т.д. Фактически по системе «налоговых кредитов» граждане не получают «живых денег» (зачисление сумм по «кредиту» счета ограничено суммой «дебета» счета), но имеют лишь зачет части или всей суммы причитающегося с них налога (однако, если налог взимается в авансовом порядке или в автоматическом ре-

³⁰ Ст. 3 НК РФ.

жиме – например, при удержании налога при выплате зарплаты предприятиями, налогоплательщику может предоставляться выбор между зачетом суммы «налогового кредита» в счет следующего налогового платежа или перечислением этой суммы на его банковский счет).

Однако возможности такого стимулирования по сущности своей ограничиваются суммой обязательств налогоплательщика по подоходному налогу, и граждан с низкими доходами – и, соответственно, с незначительными размерами налогового обязательства, или с доходами ниже необлагаемого минимума (т.е., с нулевым налоговым обязательством) оно фактически не затрагивало. Отсюда возникла потребность в разработке нового механизма, который получил название «негативного налога» и который определяет переход к третьему этапу эволюции подоходного налогообложения. В соответствии с механизмом «негативного налога» для граждан с низкими доходами и низкими или нулевыми налоговыми обязательствами, предусматривается не просто учет предоставленной им льготы на их лицевом (налоговом) счете, но уже прямые перечисления соответствующих сумм со счета налоговой службы на их личные банковские счета. В странах с развитым чековым обращением налоговая служба просто рассылает суммы «негативного налога» именными чеками по почте.

Однако параллельное ведение счетов налоговых обязательств (и нередко – еще разных счетов для разных налогов), счетов «негативного налога» и счетов для учета социальных пособий (также нескольких счетов – для каждого вида пособия или субсидии) неизбежно влечет за собой чрезмерное усложнение административной и учетно-статистической работы. При этом создаются возможности для недобросовестных граждан, используя нестыковки в нормативных документах и недостатки информационного обмена между многочисленными органами и инстанциями, ведущими счета налоговых обязательств и социальных выплат, получать излишние суммы социальных пособий и пользоваться налоговыми льготами и скидками сверх полагающихся

им по закону. Такая практика в ряде развитых стран получила уже достаточно широкое распространение. Так, в Великобритании вынуждены были создать специальное подразделение, которое занимается исключение отслеживанием женщин, получающих пособия на детей сразу по нескольким адресам (паспортов или иных внутренних удостоверений личности в этой стране нет, нет и института прописки, и если у гражданина нет жилья в своей собственности, то он просто регистрируется для целей участия в выборах в месте своего настоящего проживания; для такой регистрации достаточно предъявления водительского удостоверения или кредитной карточки банка).

Кроме того, наметилось фундаментальная брешь - между налоговым регулированием по линии подоходных налогов и политикой социального вспомоществования (по линии выплаты пособий, предоставления других финансируемых из бюджета льгот). Оба эти механизма государственного регулирования, в принципе, направлены на реализацию одной и той же цели – снижения различий в распределении доходов в обществе, смягчения имущественного неравенства, однако по причине их несогласованности могут приводить к обратным результатам.

Давно, например, известно, что жены управляющих компаниями, получающих огромные оклады, имеют обыкновение регистрироваться в качестве ищущих работу – чтобы получать льготы и пособия как безработные, в низших слоях общества заметна тенденция заводить детей вне брака – что позволяет женщинам при живом и реальном муже числиться одинокими матерями и претендовать на получение соответствующих пособий, в Швеции и Дании, странах с особо высокими ставками подоходного налога, в семьях, где жена получает высокую зарплату, муж бросает легальную работу (обычно имея при этом некий нелегальный приработок) – чтобы снизить общий доход семьи, платить более низкие налоги и еще получать льготы на лишнего иждивенца. В результате не только необоснованно расширяется сфера социальных обязательств государства, но еще и часть доходов

населения сдвигается в зону «серой» занятости, укрываемой от налогообложения.

Отсюда естественно возникла идея о необходимости увязки этих двух «политик» и при этом обсуждаются разные варианты решения этой проблемы. Один вариант – это организация оперативного обмена данными между информационными базами по налогам и по социальным пособиям. Однако этот вариант требует серьезного изменения закона о подоходном налоге, который до сих рассматривался как стоящий особняком от всех других областей законодательства – поскольку только этот закон и только для целей его применения позволяет государственным органам собирать, накапливать и хранить информацию о частной жизни граждан, не обвиняемых и не подозреваемых в совершении какого-либо преступления. Другой вариант – простое объединение баз данных налоговых и социальных органов – еще менее приемлем по тем же соображениям. Единственное, что удалось реализовать в этом направлении – например, в США – принять единый социальный номер (который фактически существует для каждого легального жителя США – как граждан США, так и не граждан) также и как номер для целей налогового учета; при этом файлы налоговых органов по-прежнему недоступны для органов социального вспомоществования. В этих условиях американские власти стараются всячески ограничить распространение денежных социальных пособий, заменяя их, в частности, продуктовыми купонами. При этом вся ситуация, связанная с проблемами информационного обмена между государственными органами и с сохранением института налоговой тайны вообще, представляется достаточно абсурдной. Действительно, огромными массивами информации о частной жизни населения сейчас располагают страховые компании, кредитные бюро, реестры объектов недвижимости, фондовые биржи, компании кредитных карточек (банковские, торговые, пассажирских транспортных перевозок, и т.д.), автомобильные союзы и иные организации потребителей - и вся эта информация вполне доступна по любому частному запросу (в США, например, совер-

шенно легально действуют частные компании, которые предлагают, и весьма недорого, полную информацию о любом частном лице или компании (включая выписки из файлов секретных служб и ФБР). А информация из файлов налоговых органов все еще считается конфиденциальной и недоступной для официальных запросов даже государственных органов.³¹

Все эти же соображения сохраняют силу и в отношении новой, поистине революционной меры, которая, в случае ее реализации, может ознаменовать наступление следующего, четвертого этапа эволюции подоходного налогообложения. Правда, пока об этой мере можно говорить только как о зарождающемся плане – но, тем не менее, в ряде стран его реализация уже обсуждается в самом конкретном смысле.

В основе этого плана лежит предложение «синтезировать», на одном, едином лицевом счете граждан все их финансовые отношения с государством, определенные как налоговым законодательством, так и законами о социальных пособиях и субсидиях. Такая возможность сейчас вполне реальна, она открывается с развитием новых компьютерных технологий, и она не только не

³¹ Интересно отметить, что сами налоговые органы развитых стран для себя таких ограничений секретности не признают: так, американские власти вынуждены швейцарские банки поделить с ними информацией о 60 тыс. счетов американских граждан, а спецслужбы Германии проводят настоящие тайные операции по приобретению данных о счетах немецких налогоплательщиков в банках Швейцарии и Лихтенштейна у неразглашаемых лиц (очевидно, служащих этих банков, которым за такое сотрудничество грозят по местным законам серьезные тюремные сроки).

Аналогичная странная ситуация складывается и в отношении баз данных, включающих в себя отпечатки пальцев граждан. Например, в Германии введена обязательная дактилоскопия всех граждан (в результате чего неопознанных пропав людей у них практически нет), а в Швеции законодатели выступают против такой меры. Но обязательная дактилоскопия существует для всех иностранцев, посещающих США, а поскольку любой швед хотя бы раз посетил эту страну, то в США есть полная база отпечатков пальцев на всех шведов, использование которой, разумеется, ни шведские власти, ни шведские законодатели никак не могут регулировать (практически та же ситуация - и для граждан других стран, включая и Россию).

требует дополнительных государственных ассигнований, но и еще сразу дает экономию на административных издержках и еще положительно сказывается на эффективности контрольной работы как налоговых органов, так и подразделений социальных служб.

Действительно, если граждане давно уже калькулируют свои обязательные платежи государству и суммы тех пособий и субсидий, которые они получают – или могли бы получать – от того же государства, то почему бы не делать этого и самому государству? О секретности и налоговой тайне мы уже говорили, а каких-то других – правовых, экономических или политических – ограничений и вовсе нет.

Как нам представляется, в ряде стран уже и законодатели, и общественность вплотную подошли к реализации этой меры. Рассмотрим пример Австралии. В этой стране в апреле 2008 г. на высшем уровне был проведен специальный Конгресс, на котором рассматривались перспективы развития страны на период до 2020 года. Как первоочередная, была поставлена следующая (довольно, на наш взгляд, амбициозная) цель: добиться, чтобы страна в 2012 году стала «лучшим местом в мире, чтобы жить, работать и заниматься бизнесом», а по уровню доходов на душу населения – войти в первую пятерку мировых лидеров по этому показателю. В целом правительство Австралии предложило сформировать также и общее видение – на более отдаленную перспективу: каким образом должна измениться страна в следующие несколько десятилетий – в лучшую сторону, обеспечивая необходимые темпы экономического роста и неуклонное повышение благосостояния населения, и что нужно сделать, чтобы эти цели были реализованы наиболее эффективным образом.

Роль налоговой системы в общем процессе реализации этой программы выделена как одна из самых важных и с учетом этого был подготовлен специальный доклад – «Австралия: налоговая система будущего». Примечательно, что среди различных мер, намеченных для реализации, на одном из первых мест поставлена реформа регулирования по линии «налоги-пособия» (далее -

ТТС, исходя из принятого в Австралии наименования - tax-transfer system).

При этом в докладе указывается, что ТТС представляет собой «фундаментальную часть всей социально-экономической системы Австралии», что ТТС охватывает все три уровня государственного управления (общегосударственный, уровень штатов и уровень местного самоуправления), и что в правовом смысле ТТС представляет собой «различные виды налогов и трансфертов, установленных и администрируемых правительством». На уровне общегосударственного управления выделяются следующие пять элементов ТТС: налог на доходы граждан; семейные субсидии; социальные взносы; налоги на потребление товаров и услуг; индивидуальные пособия. На уровне штатов и местных органов власти – налоги на имущество и некоторые косвенные налоги, а также субсидии и пособия, выплачиваемые из бюджетов этих органов власти. В ТТС фактически задействованы также и предприятия – в части налогов, удерживаемых из зарплаты работников и уплачиваемых за них социальных взносов. В плане «налоговой квоты» Австралия пока занимает сдержанную позицию (на уровне США), по системе «социальных трансфертов» в стране распределяется более 70 млрд. дол. ежегодно.³²

В докладе отмечается также, что пока система ТТС существует скорее умозрительно, исходя из общего представления, что выплачиваемые государством трансферты (пособия) гражданам фактически взаимозаменяемы с льготами по налогам, и что снижение налоговой ставки равносильно выплате пособия на сумму сэкономленного налога. Главным ее недостатком является как раз недостаток согласованности во всех ее звеньях, как забирающих доходы у граждан, так и позволяющих им получать пособия от государства. «Системы налогообложения и социальных выплат» -отмечается в докладе – «развивались пока отдельно друг от друга...Различались также и цели – иногда, фундаментально - реализации тех или иных нововведений в обеих этих

³² Australia,s future tax system, Canberra, 2009, p. 72

системах».³³ Отсюда возникают значительные трудности в согласовании этих целей, в устранении противоречий и несостыковок, негативно отражающихся на функционировании обеих этих систем или какой-то одной из них, серьезно растут издержки в связи с их администрированием.

В докладе рассматриваются различные возможности совершенствования механизма ТТС - от различных вариантов гармонизации систем налогообложения граждан и оказания им социальной помощи, до их полной интеграции, а также возможности разработки и применения отдельных интегрированных режимов ТТС (например, формы «негативного налога»). Альтернативой также является выбор между режимом согласования по индивидуальному доходу или по доходу семьи. Проблемой является также необходимость учета различий между местными гражданами и иностранцами: если по налогам их режимы, в общем, сходны, то по линии социальных пособий различия, видимо, должны будут сохраниться.

В плане налогово-бюджетного регулирования также остается ряд вопросов, которые пока не имеют оптимального решения. Что эффективнее: снижать налоги – создавая стимулы для развития, или повышать социальные пособия – содействия сглаживанию социального неравенства, но одновременно и повышая административные издержки. Для бюджетных целей, как очевидно, обе эти меры – равносильны.

Немаловажным фактором является и ответ на вопрос, какое ведомство должно быть поставлено во главе интегрированного механизма ТТС: налоговое или социальное? Налоговое, в общем, имеет преимущество – и по наличию более широкой базы данных и по средствам контроля. Поэтому, в тех странах, где интегрирование механизма ТТС зашло уже довольно далеко, налоговое ведомство уже сейчас имеет весьма широкие полномочия.

³³ Australia, s future tax system, Canberra, 2009, p. 93

Так, в Новой Зеландии в функциях налогового ведомства на сбор налогов приходится *уже менее половины*: там на налоговые органы возложены также и выплаты пособий гражданам и семьям, предоставление студенческих кредитов, другие формы социальной поддержки населения.³⁴ В этой стране власти уже создали специальную Рабочую группу по налогообложению, перед которой была поставлена уже *практическая задача* - «рассмотреть наиболее широко все потенциальные возможности реформирования системы ТТС».³⁵ В подготовленном этой Группой первом докладе, озаглавленном как «Новая архитектура системы «подходные налоги-социальные пособия», выделены пять основных целей реформирования механизма ТТС: повышение *эффективности* (механизма ТТС в целом), обеспечение *справедливости* («по горизонтали» - равный подход к гражданам в равной ситуации, и «по вертикали» - разный подход к гражданам в разных (экономических и социальных) условиях), системная *целостность* налогообложения (не толкающая граждан к маневрированию в целях минимизации налогов), удобство и легкость *администрирования*, низкие *фискальные издержки* (для государства и для налогоплательщиков),³⁶

При этом по ключевому элементу механизма ТТС («справедливости») Новая Зеландия занимает одно из первых мест в мире. Если взять показатель *чистого фискального эффекта* (уплаченные налоги минус полученные от государства субсидии), то примерно для половины населения этой страны он – *негативный*, для низших (по доходам) 10 % населения он составляет – 83 %.³⁷ Однако, высокое значение этого показателя достигнуто дорогой ценой – в докладе содержится также анализ конкретных проблем, связанных с отставанием по обеспечению других целей повышения эффективности деятельности государства по линии ТТС.

³⁴ Design of the Income Tax/Transfer System, TWG, 2009, p. 16

³⁵ Design of the Income Tax/Transfer System, TWG, 2009, p. 1

³⁶ Design of the Income Tax/Transfer System, TWG, 2009, p. 2

³⁷ Design of the Income Tax/Transfer System, TWG, 2009, p. 10-11

При этом в Докладе обращается внимание на то обстоятельство – почему-то обычно ускользающее от большинства исследователей этой проблемы, что с ростом налогов и наращиванием социальных выплат (в чем и выражается в целом всякое «развитие» и «совершенствование» социально-экономической структуры «государства всеобщего благоденствия») склонность к труду подрывается, и подрывается сразу с двух сторон: более высокие, с ростом доходов, налоги «охлаждают» вообще желание трудиться и, тем более - трудиться более интенсивно и более квалифицированно (все новые и дополнительные затраты труда и все затраты на повышение квалификации работниками штрафуются налогообложением по более высоким ставкам), а возможность получать, не работая, разнообразные пособия и льготы, направляет усилия граждан в сторону сохранения своего «недостаточного» состояния и стимулирует к поиску разных путей и средств, чтобы получать этих пособий и льгот все больше, все более длительные периоды и в более высоких размерах, по более высоким нормам.

В целом, изучение опыта большинства развитых стран по линии совершенствования механизма ТТС показывает, что кроме препятствий политического и социального характера, большое значение имеют и особенности налогового администрирования в разных странах. Так, во всех развитых странах налоговые органы сами собирают налоги и сами распределяют их по уровням бюджетной системы – что создает первичную базу для ТТС, но этого еще недостаточно. Необходим также переход на режим единого счета - по налогам и единого счета - по социальным пособиям и субсидиям на всех уровнях, а также переход на налогообложение и социальное вспомоществование по домохозяйствам (семьям). Далее, преимущества имеют те налоговые системы, в которых компенсации и прямые выплаты гражданам из *фондов налоговых органов* уже непосредственно встроены в общий механизм налогообложения (как, например, в США, где возвраты гражданам по линии подоходных налогов достигают нескольких десятков миллиардов долларов ежегодно, или в Австрии, где

налоговые органы доплачивают гражданам, показавшим в своих налоговых декларациях доход ниже минимального уровня).

Для России зарубежный опыт совершенствования механизма ТТС весьма полезен. Издержки на функционирование системы налогообложения в РФ очень велики – для государства и, особенно, для налогоплательщиков, налогообложение в целом у нас не только не смягчает, но наоборот, способствует усугублению социального и имущественного неравенства. Важно и привлечение в практику РФ опыта других стран по гарантированному исключению из системы социального вспомоществования достаточно состоятельных граждан (что способно существенно снизить нагрузку на государство в отношении его социальных обязательств). Пока же у нас социальные, стандартные и имущественные вычеты по НДФЛ предоставляются и лицам с высокими доходами, социальные пособия и льготы также предоставляются без учета благосостояния семьи, и т.д. Решение всех этих вопросов может оказать существенное значение на смягчение проблемы бюджетного дефицита и одновременно – на более успешное регулирование, посредством сконструированного с учетом современных требований механизма ТТС, распределение доходов и собственности в российском обществе.

2.7.3. Проблема модернизации налоговой системы.

Есть и немало еще других возможностей совершенствования финансовых и налоговых отношений, основанных на широком использовании современных информационных технологий. Для их изучения и конкретной проработки необходимо, на наш взгляд, принять Концепцию модернизации, текст которой, с соответствующими комментариями и пояснениями, представлен ниже.

Комментарии и пояснения к Концепции.

Общие задачи Концепции. Применительно к сфере налогообложения должны решаться следующие задачи:

а) выведения методов налогообложения, а также форм и средств налогового администрирования, на адекватный сложившимся условиям мировой уровень;

б) разработки и внедрения устойчивых и долговременных стандартов форм и методов работы налоговых органов и их отношений с налогоплательщиками;

в) унификации основных понятий, терминов и режимов, применяемых в сфере налоговых отношений.

При этом необходимость унификации общих подходов к построению «архитектуры» и организационному регулированию налогового законодательства определяется накопившимися трудностями в работе с текстами законов, в их применении и толковании, а также в процессе их изменения и совершенствования. Общими целями упомянутой унификации является приведение организационной структуры налогового законодательства к современным требованиям, определяемым широким использованием информационных технологий, усилением межстранового взаимодействия налоговых органов, а также тенденциями интернационализации и глобализации в деятельности налогоплательщиков, доступности налогового законодательства для понимания и применения широкими массами налогоплательщиков.

В частности, отметим, что в РФ, например, до сих пор сохраняется устаревший, архаичный подход к структурированию текста налогового законодательства, создающий неадекватные условия для внесения в последующем необходимых поправок и дополнений и чрезвычайно затрудняющий их применение в практической деятельности как налогоплательщиков, так и налоговых органов. В частности, в НК РФ уже сейчас, всего через 10 лет после его принятия, в результате внесенных за это время многочисленных поправок и дополнений образовались целых четыре 25-е главы, пять - 26-х глав, по две статьи за номерами 129, 135, 162, 213 и 214, и более сорока статей за номерами 333 и 346. Кроме того, в части первой НК РФ ничем не обоснованно одновременное применение «разделов» и «глав»: при том, что в

разделах 1, 2, 3, 5 и 7 – всего по две главы, в главах 6,12,13 и 17 – также всего по две статьи, и т.д.

Предлагаемая новая единая структурно-организационная схема кодифицированного налогового законодательства строится следующим образом (см. далее).

Первая глава каждого раздела называется «Общие положения» и в ней собраны принципиальные особенности, определяющие все налоги данного вида (или группы). В *пятой главе* каждого раздела представлены налоги наиболее общего характера, выделяющиеся среди данного вида налога: *налог на общую сумму имущества* (налог на состояния); *налог на общую сумму доходов*; *налог на общий оборот* (налог с продаж). Применительно к РФ пятые главы в двух разделах из трех останутся пока незанятыми: первый из этих налогов пока не применяется, а третий из этих – отменен (тем не менее, как уже говорилось, за каждым из этих налогом зарезервированное за ним место в соответствующем разделе сохраняется).

В первых двух разделах остальные налоги (главы по другим налогам) размещаются таким образом, что «по разные стороны» от пятой главы находятся налоги на физических лиц и налоги на юридических лиц. При этом главы по налогам на физических лиц размещаются до пятой главы включительно, и остальные (по налогам на юридических лиц и общие налоги - для любых лиц) – после пятой главы.

Раздел «Налоги на имущество» имеет следующий порядок. Глава 1 – «Общие положения», Глава 2 – «Налог на имущество физических лиц», Глава 3 – «Налог на транспортные средства», Глава 4 – свободна, Глава 5 – определена, Глава 6 – «Налог на имущество юридических лиц», Глава 7 – «Налог на недвижимое имущество», и далее – главы по налогам на пользование недрами, лесными и водными ресурсами, экологический налог, и т.д.

Раздел «Налоги на доходы» имеет следующий порядок. Глава 1 – «Общие положения», Глава 2 – «Сельхозналог», Глава 3 – «Налог на прирост капитала», Глава 4 – «Налог на дары и наследства», Глава 5 – уже определена (в российском варианте –

НДФЛ), Глава 6 – «Налог на прибыль», Глава 7 – «Налог на добавленную стоимость», Глава 8 – «Единый социальный налог», и далее – другие возможные налоги на доходы (включая «минимальные» альтернативные налоги – по американскому образцу).

Раздел «Налоги на сделки» имеет следующий порядок. До Главы 5 – налоги на внешнеэкономическую деятельность, и после этой главы – налоги на сделки внутри страны, а именно: Глава 1 – «Общие положения», Глава 2 – «Таможенные пошлины» (как самый старый вид налога), Глава 3 – «Налог на валютные переводы» (налог Тобина), Глава 4 – свободна, Глава 5 – «Налог с продаж», Глава 6 – «Акцизы», Глава 7 – «налог с оборота», Глава 8 – «Гербовый налог» (государственная пошлина), и далее – налог на игорный бизнес, на рекламу, и т.д.

Раздел «Специальные налоговые режимы»: вначале размещаются единые налоги (упрощенного вида), а затем – специальные режимы для иностранцев (СРП, концессии и все другие специальные режимы).

Примерная унифицированная структура Налогового кодекса РФ.

Часть 1. НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА И ПРИНЦИПЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ.

Раздел 1.1. Общие положения.

Раздел 1.2. Определение налога, налогового режима, элементы налога, виды налогов.

Раздел 1.3. Объекты налогообложения.

Раздел 1.4. Стороны и участники налоговых отношений.

Раздел 1.5. Принципы налогообложения.

Раздел 1.6. Налоговая юрисдикция и международные налоговые отношения.

Часть 2. ОБЩИЕ ПРОЦЕДУРЫ И НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ.

Раздел 2.1. Налоговый процесс.

Раздел 2.2. Информационное обеспечение налогового процесса.

Раздел 2.3. Расчеты в связи с уплатой налогов.

Раздел 2.4. Налоговый контроль и налоговые проверки.

Раздел 2.5. Налоговые правонарушения и санкции.

Раздел 2.6. Разрешение споров.

Часть 3. НАЛОГИ И НАЛОГОВЫЕ РЕЖИМЫ.

Раздел 3.1. Налоги на имущество (прямые поимущественные налоги).

Глава 1 – «Общие положения».

Глава 2 – «Налог на имущество физических лиц».

Глава 3 – «Налог на транспортные средства».

Глава 4 – пока остается свободна.

Глава 5 – «Налог на общую сумму имущества граждан».

Глава 6 – «Налог на имущество юридических лиц».

Глава 7 – «Налог на недвижимое имущество».

Главы 8 и далее – для налогов на пользование недрами, лесными и водными ресурсами, экологический налог, и т.д.

Раздел 3.2. Налоги на доходы (прямые подоходные налоги).

Глава 1 - «Общие положения».

Глава 2 – «Сельскохозяйственный налог».

Глава 3 – «Налог на прирост капитала».

Глава 4 – «Налог на дары и наследства».

Глава 5 – «Налог на общую сумму доходов граждан».

Глава 6 – «Налог на общую сумму расходов граждан» (налог Н. Калдора).

Глава 7 – «Налог на (балансовую) прибыль».

Глава 8 – «Налог на добавленную стоимость».

Глава 9 – «Налог на распределяемую прибыль».

Глава 10. – «Единый социальный налог».

Глава 11. – «Налог на страховую премию».

Глава 12. – Налог на доходы, переводимые за рубеж».

И далее – другие возможные налоги на доходы.

Раздел 3.3. Налоги на сделки (торговые обороты).

Глава 1 – «Общие положения».

Глава 2 – «Таможенные пошлины».

Глава 3 – «Налог на валютные переводы» (налог Дж. Тобина).

Глава 4 – пока остается свободна.
Глава 5 – «Налог с суммы продаж».
Глава 6 – «Акцизные налоги».
Глава 7 - «Налог с оборота».
Глава 8 – «Гербовый налог» (государственная пошлина).
Главы 9 и далее – налог на игорный бизнес, на рекламу, и т.д.

Раздел 3.4. Специальные налоговые режимы.

Глава 1 – «Единый налог».
Глава 2. – «Налог на вмененный доход».
Глава 3 – СРП.
Глава 4. – Концессии.
Главы 5 и далее – любые другие специальные режимы.

Устранение сложившихся противоречий и неувязок в формулировках и отдельных положениях налогового законодательства. Эта проблема связана с тем, что имеющееся значительное количество неточностей формулировок, понятий и просто ошибок перевода в налоговом законодательстве затрудняет понимание и применение соответствующих норм и правил, создает затруднения в международных налоговых отношениях, способствует умножению споров между налоговыми органами и налогоплательщиками. Между тем, есть уже давно применяемый эффективный инструмент упорядочения терминов – международные налоговые соглашения, которые, как правило, двуязычны. Однако и в них все еще встречается достаточно разночтений и разных переводов (толкований) одних и тех же терминов (например – «постоянное представительство», которое, на самом деле, вовсе не «постоянное», и даже совсем не «представительство»).

Также, к примеру, широко используемый в НК РФ термин «пеня» (штраф) в текстах на английском языке переводится как interest, а затем interest обратно на русский переводится уже как «процент». Но ведь и «процент», и штрафы тоже есть в НК, и эти понятия вовсе не обязательно совпадают с «пеней».

Отметим также, что в РФ даже отсутствуют установившиеся термины для обозначения «налоговых льгот»; используются, причем, вполне хаотично, такие слова, как «скидки», «освобождения», «рассрочки», «отсрочки», «вычеты», «зачеты», «преференции», «послабления», и т.д. Между тем, из английского языка (и английского же права), например, можно выделить вполне четкие определения, как «налоговых льгот» (tax allowances), так и их видов: tax exemptions (исключение из обложения конкретным налогом налогоплательщика или объекта обложения), tax deductions (вычеты из налоговой базы по конкретному налогу), tax credits (т.е. - вычеты (сокращения, уменьшения) из суммы начисленного налога на сумму определенных расходов, произведенных налогоплательщиком), tax rebates tax deferrals (отсрочки по уплате налога), tax cancelations (списание налога - всей суммы или ее части). Неупорядоченность в этой части терминологии приводит, в частности, к таким казусным ситуациям, как привнесение в налогообложение, совершенно безосновательно, кредитных отношений: из-за неправильного перевода такого вида налоговых льгот, как «налоговые кредиты» (см. бух. «кредит» против «дебет») в НК РФ вдруг появились «налоговые кредиты» (с соответствующим регулированием их сроков, начисляемых процентов, и т.д. – и при том, что налоговые и финансовые органы даже и в формальном смысле не обладают никакой лицензией на осуществление кредитных операций).

Аналогичным образом вполне безосновательно понятие «нулевая ставка» (налога) стало широко применяться как аналог «освобождения от налога» - тогда, как на самом деле этот термин введен для применения исключительно при зачетной схеме исчисления налога (когда применение «нулевой ставки» дает право *на возмещение* налога, а «освобождение от налога» такого права не дает).

Следует также учитывать, что в условиях ускорения процессов глобализации постоянно появляются все новые налоговые явления и инструменты, которые часто до их применения в РФ вообще не имели российских аналогов (кроме уже известных tax

credit, permanent establishment, tax avoidance/evasion, также и negative tax, wealth tax, exit tax, и другие). Что же касается многочисленных ранее заявленных мероприятий по борьбе с коррупцией, то опытом всех развитых стран давно доказано, что наиболее эффективно противодействует этому явлению именно налоговое законодательство и реально контролирующая их исполнение налоговая служба (любой взяточник оказывается перед выбором: либо заявить о всех полученных им доходах, включая и не вполне законные, либо оказаться нарушителем налогового законодательства).

Совершенствование налогового администрирования. Налоговое администрирование сейчас является серьезной проблемой не только для России, но и для других стран мира. Ее обострение связано не только с ростом налогов (что требует соответствующего усиления – и иногда, по экспоненте – налогового контроля), но и с общим усложнением налогового регулирования в мире (умножение учетных и отчетных процедур, расширение видов и числа налоговых льгот (только по налогам на прибыль в РФ действует около 140 льгот), стимулируемое ростом налогов умножение и усложнение разного рода схем «налоговой минимизации», и т.д.).

Налоговое администрирование в его широком понимании охватывает деятельность налоговых как «во-вне» - с налогоплательщиками, с другими госорганами своей страны и с налоговыми органами других стран, так и «во-внутри» - между различными уровнями и подразделениями самих налоговых органов. В частности, оно включает определение функций всех участников налоговых отношений, структуру распределения обязанностей разных уровней налоговых органов, порядок и рамки разъяснения и толкования налогового законодательства, утверждение и выпуск инструкций, форм документов учета и отчетности, налоговый контроль, сбор налоговых платежей, порядок и процедуры разрешения споров, и т.д.

При совершенствовании налогового администрирования следует учитывать не только социально-экономические обстоятель-

ства данной страны (грамотность населения, развитие малого бизнеса, общее число налогоплательщиков, степень коррумпированности госаппарата, и т.д.), но и технологические аспекты (степень распространения в обществе информационных технологий, мобильной телефонии, Интернета, электронных расчетов и электронной торговли, и др.). Важно также и своевременно привлекать и использовать передовой опыт зарубежных стран.

При этом в части использования опыта развитых стран принимается во внимание, что: а) налоговые законы западных стран в целом потеряли свою способность поощрять инвестиции, инновации и развитие; б) налоговое законодательство этих стран громоздко, чрезмерно усложнено и поощряет не уплату налогов, а маневрирование в целях нахождения более эффективного пути обхода этих законов; в) вкуче с массированным расширением социального субсидирования населения налоговые законы формируют целые цепи так называемых «налоговых ловушек».

При этом необходимо сразу четко определить долгосрочные цели совершенствования налогового администрирования. По опыту наиболее успешных в этом отношении стран таковыми должны быть: объединение все работы по налогам и любым другим формам обязательных взносов и сборов (включая и прием налоговых платежей) в едином ведомстве; выделение в нем блока работы с добросовестными налогоплательщиками, блока аналитической работы и блока принудительного взыскания налоговых платежей; упорядочение учета и регистрации налогоплательщиков (на основе единого налогового номера, с отменой всех друг форм учета, включая и паспортного), учета и регистрации объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, и др., создание единой государственной платежной системы (для любых расчетов граждан с государством, как по налогам, так и по пенсиям и субсидиям), введение принятой во всех развитых странах системы учета доходов граждан по сумме их расходов и чистому приросту имущественных активов (общего состояния налогоплательщика и всех членов его семьи) и подготовка к переходу на составление налоговых деклараций гражд-

дан налоговыми органами (по доступной им информации и по открытым базам данных).

Совершенствование внешней налоговой политики. Необходимость в разработке этой тематики связана с тем обстоятельством, что пока решения в этой сфере принимались практически спонтанно, без серьезного изучения и обоснования. Если взять для примера Россию, то налоговый контроль за иностранцами – в том виде, как это имеет место во всех развитых странах – в РФ практически отсутствует (нет налогового контроля и вообще налоговых инструментов за вывозом средств в оффшорные зоны, за переводами иностранных граждан из РФ, за торговлей через Интернет, и т.д.). Также для РФ характерно, что льготные режимы для иностранцев уже заранее закреплены в Налоговом кодексе – тогда как другие страны эти льготы предоставляют только по условиям налоговых соглашений и только с учетом взаимной выгоды. И характерно, что Россия выбрала для себя изначально невыгодную модель налогового соглашения ОЭСР, основанную на приоритете интересов страны резидентства (происхождение налогоплательщика) – в то время как все другие страны, находящиеся в аналогичных условиях, ориентируются на модель ООН, предусматривающую приоритет страны источника дохода.

Поэтому основной задачей в этой сфере является: а) определение долгосрочных целей и приоритетов «внешней налоговой политики»; б) отбор адекватных этим целям и приоритетам средств и инструментов налогового регулирования (налогов и налоговых режимов, налоговых льгот, налоговых органичений); в) формулирование конкретных норм, положений и процедур, обеспечивающих эффективное достижение поставленных целей и применение избранных средств и инструментов.

Для начала работы следует приступить к разработке свода национальных (не договорных) норм налогового регулирования деятельности с использованием иностранного элемента – в форме типового специального раздела Налогового кодекса.

В качестве исходного образца при разработке этого вида Типовой модели может быть принят соответствующий раздел Налогового кодекса Французской Республики.

Применение современных информационных технологий в налоговой сфере. При решении задач, поставленных в данной статье Концепции, важнейшее условие – поддержание необходимого баланса между наиболее эффективным использованием всех возможностей современных информационных технологий и соблюдением базовых прав граждан. Вместе с тем, представляется, что новые условия функционирования «цифрового общества» могут потребовать и пересмотра подходов к ряду уже привычных норм, правил, понятий.

Так, возможно настало время для пересмотра, например, вообще всей концепции «налоговой тайны» - уже сейчас банки и страховые компании, располагающие несравненно более ограниченными возможностями, чем государство, способны достаточно эффективно и надежно проверять финансовое и имущественное состояние своих клиентов. К тому уже давно стали открыто публичными данные об основных акционерах компаний, чьи акции котируются на фондовой бирже, в свободном доступе базе данных о собственниках объектов недвижимости. Кроме того, что касается большинства населения, работающего за заработную плату, то сведения об их заработках и так никогда не были полной тайной (по крайней мере, для их начальников, работников бухгалтерии, служащих банков, через которые они получают свою зарплату, и т.д.).

Нужно также учитывать, что методы налогового контроля, основанные на широком применении современных информационных технологий, могут успешно использоваться и другими государственными органами (например, для исключения злоупотреблений с получением социальных пособий, в целях борьбы с коррупцией, для проведения переписей населения, при выборах, и т.д. Дальнейшее движение в этом направлении может существенно отразиться на роли налогов в жизни общества (так,

в США группа из 40 миллиардеров заявила о своем намерении потратить на общественные цели не менее 50% от их состояния – фактически реализация давно известной идеи «добровольного налогообложения»).

Далее приводится проект указанной Концепции.

Концепция модернизации, унификации и стандартизации налогового законодательства (Концепция МОДУС).

Пreamбула. Настоящая Концепция разрабатывается в соответствии с Рекомендациями по политике в области стандартизации и сотрудничества, подготовленными Рабочей группой по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования при Европейской экономической комиссии ООН.

Настоящая Концепция имеет своей целью установление принципов и норм, обеспечивающих формирование и развитие налогового законодательства России с учетом требований информатизации, унификации и гармонизации налогового законодательства, в рамках поставленных задач повышения эффективности деятельности госорганов, противодействия коррупции и последовательного формирования в РФ необходимых институтов «электронного государства».

В связи с этим принятие и применение настоящей Концепции призвано обеспечить решение, в частности, следующих задач:

- модернизация налогового законодательства на основе современных требований демократии, законности и общественного согласия;*
- стандартизация основных норм, понятий и терминов налогового права;*
- унификация и упрощение налогового законодательства;*
- унификация основных приемов, методик и средств налогового администрирования;*

- дифференциация подходов общения налоговых органов с налогоплательщиками: дружественные» методы – по отношению к добросовестным налогоплательщикам; партнерские – при разрешении спорных ситуаций; последовательно жесткие – по отношению к злым нарушителям налоговых законов;
- разработка и внедрение базовых принципов налоговых отношений с зарубежными странами;
- внедрение в налоговое законодательство требований современных информационных технологий в отношении его приспособления к использованию в базах данных, для создания программ автоматизированного составления налоговой отчетности и продвижению по пути автоматизированного налогового контроля.

Статья 1. Основные понятия.

Понятия, используемые в настоящей Концепции, означают следующее:

«модернизация налогового законодательства» - выведение налогового законодательства на передовой мировой уровень, соответствующий требованиям, предъявляемым к основным институтам «электронного государства», удовлетворяющий наивысшим требованиям эффективности как для государства, так и для налогоплательщиков, и обеспечивающий необходимые условия простоты, ясности и доступности применительно к основной массе налогоплательщиков, включая также приведение налоговых законов в соответствии с требованиями новых прогрессивных форм отношений налоговых органов и налогоплательщиков (на основе «дружественного подхода» и в соответствии с переходом к модели «клиентского обслуживания»), с учетом широкого применения современных информационных технологий и с перспективой существенного расширения функций налоговых органов;

«стандартизация форм и методов» работы налоговых органов - переход к внедрению и применению стандартных моделей ра-

боты с информацией, обращения с налогоплательщиками, сбора налогов и разрешения спорных вопросов в отношении всех видов налогов и иных видов обязательных платежей;

«унификация налогового законодательства» - перестройка всего массива налогового законодательства на основе научной и правовой обоснованности, административной логики и целесообразности и с учетом требований современных информационных технологий;

«унификация методов и средств налогового администрирования» - результат анализа, опытного применения и внедрения в практику налогообложения в РФ передовых достижений мировой системы налогообложения, основанных на широком применении современных информационных технологий и средств связи и ориентированных на развитие дружественных отношений с плательщиками налогов (при максимальном учете интересов добросовестных налогоплательщиков);

«налоговая доктрина» - сборник наиболее общих принципов налогообложения, основных целей налоговой политики и включающий также перечень основных прав и обязанностей налогоплательщиков (Хартия прав налогоплательщиков);

«типовая модель» (кодекса, закона, иного нормативного документа) – образец документа, который должен стать основой для принятия в дальнейшем определенного нормативного акта, устанавливающего конкретные нормы, режимы, процедуры, и т.д.

Статья 2. Унификация основных целей и направлений налоговой политики.

В настоящее время налоговая политика определяется разовыми решениями властей, которые часто страдают непоследовательностью, противоречивостью, отсутствием логики и целесообразности при их применении. Между тем, стабильность налогообложения и предсказуемость возможных изменений в налоговом законодательстве являются одними из основных компо-

нентов, формирующих инвестиционный климат в каждой стране.

Для обеспечения этих условий разрабатывается и утверждается Налоговая доктрина России, в которой объединены наиболее общие, обеспечивающие перспективное развитие экономики и неуклонное повышение благосостояние населения, положения и принципы текущей и перспективной налоговой политики.

Указанная Налоговая доктрина представляет собой форму «общественного договора» между обществом и государственной властью об основных нормах и параметрах, которым должна отвечать система налогообложения.

Новая Налоговая доктрина основывается на принципе объединения всех видов и форм налогообложения под управлением единого налогового ведомства.

Соответственно также вводится единая форма налоговой отчетности, в которой представлены следующие показатели:

- «фактическое налоговое бремя» - сумма фактически поступивших в бюджет и внебюджетные фонды налоговых доходов;
- «реальное налоговое бремя» - «фактическое налоговое бремя» плюс сумма «налоговых расходов»;
- «потенциальное налоговое бремя» - «реальное налоговое бремя» плюс сумма недополученных доходов из-за применения налогоплательщиками различных методов и средств уклонения от налогов.

В основе новой Налоговой доктрине лежит понятие «устойчивой фискальной политики» - т.е., такой налогово-бюджетной политики, которая обеспечивает сохранение и развитие своей собственной налоговой базы. Проведение «устойчивой фискальной политики» предполагает соблюдение следующих основных условий: а) «непроедания» национального богатства страны (текущие расходы государства не должны финансироваться за счет утраты национального богатства страны – в виде ее природных ресурсов, территории, населения); б) внешняя задолженность страны (госдолг и долг частного сектора) должна удерживаться в пределах, не затрагивающих текущие доходы бюджета (об-

служивание внешнего долга – его погашение и уплата процентов по нему – должно осуществляться из собственных источников доходов, получаемых за счет производительного использования привлеченных заемных ресурсов); в) дефицит бюджетной системы и внебюджетных фондов должен удерживаться в пределах, установленных таким образом, чтобы исключить «предавание» национального богатства или накопление государственного долга (внутреннего и внешнего); г) должно быть абсолютно исключено налогообложение, уменьшающее капитал предпринимателей и сумму имущества частных лиц (налоги должно возлагаться исключительно на «доходы»), и взимание налогов с сумм, составляющих возмещение необходимого минимума затрат на воспроизводства «рабочей силы» трудящегося населения; д) должно быть полностью исключено «инфляционное налогообложение» (взимание налогов с той части прироста капиталов и стоимости имущества граждан («номинальный доход»), которая соответствует их обесценению по причине инфляции).

Понятие «устойчивой налоговой политики» должно быть принято на законодательном уровне, соблюдение ее основных условий должно обеспечиваться утверждением соответствующих контрольных показателей и параметров.

В развитие принятой Налоговой доктрины РФ и в качестве ее дополнения принимаются Свод основных норм и правил налогового стимулирования инновационной деятельности и Свод мер налоговой поддержки экономической самостоятельности граждан (домохозяйств) и самофинансирования предприятий.

Статья 3. Унификация и стандартизация основных норм, понятий и терминов налогового права.

Устанавливается необходимость более тесной унификации терминов и понятий налогового права с основополагающими нормами гражданского права.

Признается необходимость перехода к единым стандартам при формулировании и применении основных понятий и терми-

нов в сфере налогового права, бюджетного и социального законодательства.

В основу этих стандартов закладываются понятие «фискалитета», отражающее «финансовое отношение между государством и частным лицом» и включающее в себя понятие «позитивного налога», «налогового расхода» (налоговых льгот, уменьшающих размер налогового обязательства частного лица) и «негативного налога» (компенсации из собранного налога недостатка дохода частного лица) и механизм «единого (унифицированного) фискального счета» (УФС), по которому каждый гражданин с рождения наделяется единым социально-налоговым (личным учетным) счетом, дебетуемым (в порядке «налогового дебета») на сумму наступающих налоговых платежей и кредитуемым (в порядке «налогового кредита») на сумму начисляемых ему, за счет государственного бюджета и внебюджетных фондов, денежных пособий, ссуд и пенсий.

Вводится также понятие «налоговые расходы», под которым понимается общая сумма налогов, недополученных по причине использования налогоплательщиками предусмотренных законодательством налоговых льгот или скидок. Устанавливается также классификация налоговых льгот (скидок): исключение из числа плательщиков данного налога, уменьшение налоговой базы, уменьшение суммы начисленного налога, отсрочка уплаты налога, списание начисленного налога (полностью или частично).

В обеспечение указанных целей унификации и стандартизации разрабатывается и принимается базовый Словарь-гlossарий основных норм, понятий и терминов налогового права – на русском и английском языках, который становится обязательным для широкого и последовательного применения при разработке и дополнении налогового законодательства РФ.

Статья 4. Унификация основных приемов, методик и средств налогового администрирования.

Унификация основных приемов, методик и средств налогового администрирования основывается на критическом обобщении и анализе опыта налогового администрирования развитых стран мира. При этом учитывается, что: а) налоговые законы западных стран потеряли свою способность поощрять инвестиции, инновации и развитие в целом; б) налоговое законодательство этих стран громоздко, чрезмерно усложнено и поощряет не уплату налогов, а маневрирование в целях нахождения более эффективного пути обхода этих законов; в) вкупе с массивным расширением социального субсидирования населения налоговые законы формируют целые цепи так называемых «налоговых ловушек».

С учетом этих обстоятельств в РФ формируется и внедряется современная эффективная Модель налогового администрирования, в которой упор делается на развитие и поддержание «дружественных отношений» с налогоплательщиками при одновременном ужесточении порядка преследования злостных неплательщиков налогов.

В этой модели предусматривается формирование в налоговых органах трех «блоков деятельности»: Блок процессинга (сбор и обработка первичной отчетности налогоплательщиков) - охватывает до 95 % от общей численности налогоплательщиков), Блок контрольно-аналитической работы (отбор подлежащей дополнительной проверке отчетности налогоплательщиков, работа с базами данных других ведомств и организаций, разрешение спорных вопросов и ситуаций) - охватывает примерно 4 % – 4,5 % от общего числа налогоплательщиков; и Блок принудительного взыскания налоговой задолженности (защита интересов государства в судах, исполнение решений судов, борьба с налоговыми преступлениями) – до 0,5 % – 1 % от общего числа налогоплательщиков.

Другой особенностью новой модели является обеспечение многообразных и приспособленных к нуждам налогоплательщиков способов уплаты ими налогов непосредственно на счета налоговых органов, а также упрощение порядков зачета или воз-

врата налогоплательщикам компенсаций или сумм излишне уплаченных налогов.

Важной составной частью этой модели является Кодекс поведения работников налоговых органов.

Также разрабатывается и утверждается Словарь-тезаурус норм и терминов налогового администрирования – на русском и английском языках, который является обязательным для широкого и последовательного применения в сфере налогового права и налогового законодательства РФ.

Статья 5. Унификация подходов к структуре и общему составу налогового законодательства.

Устанавливается необходимость перехода на принципиально новый уровень унификации структуры и состава налогового законодательства, обеспечивающий: а) организационно-структурную стабильность налогового законодательства при всех вносимых в него изменений, поправок и дополнений; б) высокую способность адаптации налогового законодательства к применяемым современным информационным технологиям (включая применение программ, выдающим в автоматизированном режиме полный набор налоговых правил и обязательств для конкретного лица, заполнившего специальную анкету с основными параметрами его личной жизни и финансово-хозяйственной деятельности); в) модификацию словарно-фразеологического состава налогового законодательства в сторону большего его приближения к интересам и пониманию «конечных потребителей»-налогоплательщиков (упрощение языка, исключение жаргонизмов, устранение формулировок и терминов, допускающих неоднозначное понимание и толкование).

В целях унификации налогового законодательства принимается Типовая модель Налогового кодекса, в основе которой заложена логика и последовательность налогового процесса, и в которой также учтены требования и возможности современных информационных технологий.

Статья 6. Разработка основных принципов и норм налоговых отношений с зарубежными странами.

В развитие положений Налоговой доктрины России, определяющих необходимость постоянного и всемерного учета национальных интересов народа, страны и государства, устанавливается и утверждается Свод основных принципов международных налоговых отношений России. В частности, в этом Своде выделяются принцип недопустимости предоставления каких-либо льгот или изъятий из налогового законодательства (иммунитетов) для иностранных лиц, не применяемых или не распространяющихся на граждан РФ и принцип ограничения предоставления (применения) каких-либо налоговых льгот или специальных налоговых режимов для российских граждан и иных российских частных лиц, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность за пределами РФ, исключительно обстоятельствами, определяющими наличие национального интереса России.

В этих целях разрабатывается, в составе налогового законодательства, специальный раздел, объединяющий в себе нормы регулирования международных налоговых отношений РФ («внешней налоговой политики РФ»).

Статья 7. Стандартизация сроков, этапов и процедур по изменению и дополнению налоговых законодательств сторон.

Для обеспечения стабильности налоговой системы РФ устанавливаются нормы моратория на неоправданно частое внесение поправок и изменений в налоговое законодательство. В частности, устанавливается, что любое серьезное изменение в состав налогов и порядок их применения должно публично анонсироваться не менее, чем за два года до его утверждения.

В этих целях разрабатываются необходимые нормы и правила, обеспечивающие стандартизацию сроков, этапов и процедур по изменению и дополнению налогового законодательства РФ.

Статья 8. Разработка и внедрение в налоговое законодательство требований современных информационных технологий.

Принимаются все меры, обеспечивающие неуклонное повышение эффективности работы налогового ведомства РФ, с учетом необходимости использования реальных «цифровых форматов» непосредственно в деятельности налоговых органов и в их взаимоотношениях с налогоплательщиками.

Статья 9. Формы и средства реализации решений, принимаемых для достижения целей, установленных настоящей Концепцией.

Основными формами и средствами реализации решений, принимаемых в рамках настоящей Концепции, устанавливаются «доктрина», «типовая модель», «кодекс», «свод (правил, норм)», «рекомендация».

Статья 10. Заключительные положения.

Настоящая Концепция принимается на период в пять лет и в дальнейшем может дополняться, изменяться и совершенствоваться по мере выполнения определенных ею целей и задач.

Утверждена « » 2011 года, г. Москва

3. ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ.

3.1. Защита прав налогоплательщиков: опыт развитых стран.

Взаимоотношения налоговых органов и налогоплательщиков являются ключевым моментом, определяющим эффективность применяемой системы налогообложения. Баланс в этих отношениях достигается весьма непростыми путями, и история полна примерами, когда излишний упор на силовые методы приводил к самым непредсказуемым последствиям: американские колонии откололись от Англии из-за непродуманно агрессивной налоговой политики метрополии; той же Англии не удалось закрепиться в Китае из-за излишней алчности в вопросах таможенной политики; в России известны соляные бунты, и т.д.

В современных условиях само применение налогов определяется условиями «общественного согласия» - взимает налоги правительство, но право применять налоги дается ему парламентом, состоящим из представителей народа. Если правительство пытается увеличивать налоговое бремя за счет имеющихся у него административных возможностей, случаясь, что и выходя за пределы своих полномочий, то у парламента есть возможность давления на власть путем отказа в одобрении новых законодательных установлений, подтверждающих эту практику, или, применяя еще более радикальные средства, просто проголосовав против закона о бюджете (что автоматически отправляет правительство в отставку).

Поэтому серьезно ссориться с налогоплательщиками исполнительной власти не рекомендуется. Кроме того, сама эффективность применения налогообложения в значительной степени зависит от сознательной дисциплины налогоплательщиков; в противном случае значительную долю налоговых доходов при-

дется тратить на мероприятия по усилению налогового контроля и преследованию налоговых нарушений.

При этом следует подчеркнуть, что «баланс» - это не значит «равновесие». У власти заведомо больше возможностей преследования налогоплательщиков и у нее есть для этого специальные органы, которые могут посвятить этому занятию все свое время, тогда как налогоплательщику, кроме как прятаться от налогов, необходимо еще и вести какую-то полезную деятельность по обеспечению жизненных средств для себя и своей семьи.

У власти есть еще и преимущество в том, что она может преследовать неисправных налогоплательщиков, не утруждая себя сбором доказательств их «вины» - обязанность платить налоги закреплена конституцией и невыполнение этой обязанности само по себе создает состав нарушения (более того, правонарушением признается и уклонение от «декларирования» объекта обложения – дохода, имущества, сделки, и т.д.). Соответственно, на сферу налоговых отношений не распространяется принцип «презумпции невиновности», при котором какие-либо насильственные меры против гражданина можно применять только при доказании его вины (при обвинении в серьезных правонарушениях – только в судебном порядке): такая его «вина» эта установлена конституцией, А поскольку и сама конституция принимается волей народа, то можно сказать, что народ заранее и сознательно согласился с этой своей «виной» («налоговой повинностью»).

Таким образом, отношения между представляющим исполнительную власть налоговыми органами и налогоплательщиками – в принципе «не равновесны», и это принципиальное «неравновесие» вынуждает власти во всех развитых странах проявлять особую щепетильность и особое внимание в формулировании и соблюдении прав налогоплательщиков.

Как очевидно, права налогоплательщиков неразрывно связаны с их обязанностями, точнее – первые вытекают из вторых, а обязанности налогоплательщиков следует из тех прав, которыми наделены контролирующие их налоговые органы. Последние же,

если намерены эффективно собирать налоги, должны четко разделять налогоплательщиков на «добросовестных налогоплательщиков» - которых следует поддерживать, оказывать им помощь, и т.д., имея в виду, что такое их поведение не создает необходимости применять в их отношении дорогостоящие методы налогового контроля, и «недобросовестных налогоплательщиков», взыскание налогов с которых требует от государства значительных затрат трудовых и финансовых ресурсов. В распределении последних обычно помогает «правило Парето», которое гласит, что при правильном использовании ресурсов затраты всего лишь 20 % из них дает 80 % общего эффекта.

Во всех развитых странах защите прав налогоплательщиков уделяется особое внимание, во многих для этого приняты специальные Хартии (своды) прав налогоплательщиков.

Права и обязанности налогоплательщиков следует разделять и рассматривать отдельно – применительно к *налоговой политике* и к *налоговому администрированию*.

Применительно к *налоговой политике* права и обязанности налогоплательщиков в современном демократическом государстве связаны между собой через процедуру обсуждения и утверждения налоговых законов: все граждане *обязаны* платить налоги, но и все граждане *имеют право* участвовать (непосредственно или через своих выборных представителей) в принятии законов, устанавливающих налоги (формы, виды и размеры налоговых платежей) и определяющих порядок и направления использования собранных в виде налогов финансовых средств. Если взять известные принципы налогообложения А.Смита, то к сфере налоговой политике относятся только два из них: принцип «справедливости» (каждый гражданин может привлекаться к финансированию общегосударственных потребностей через уплату им налогов с учетом своей «экономической способности») и принцип «эффективности» (экономии затрат на взимание налогов). Два других принципа А.Смита («определенность» налога и «удобство» его уплаты – в отношении времени, способа уплаты и размеров налоговых платежей), как очевидно, следует

относить к сфере управления налоговым процессом, или, как это сейчас принято говорить - к «налоговому администрированию».

Налоговое администрирование сейчас становится глобальной проблемой, определяющей весь состав взаимоотношений граждан - как налогоплательщиков, и государства – в лице его налоговых органов. Действительно, если налоговые законы («налоговая политика») формулируют общие правила и пропорции распределения бремени налогов между отдельными группами и слоями населения, то порядок и формы применения этих законов (их «администрирование») нередко вносят серьезные искажения в установленное законом «законное» и «справедливое» распределение этого налогового бремени. Так, если взять практику развитых стран, то в них от 15 % до 30 % установленного «законного», «справедливого» налогового бремени до государственной казны вовсе не доходит и при том, что за эту недоплату ответственны не более 5 % - 10 % населения. Отсюда легко сделать чисто арифметический подсчет, показывающий, что законопослушные налогоплательщики платят налогов примерно на 20 % больше, чем в той ситуации, когда налоговое бремя распределялось бы действительно «законно», «равномерно» и «справедливо» (а «уклонисты» в среднем платят фактически не более трети причитающихся с них по закону налогов).³⁸

Таким образом, именно в налоговом администрировании скрыты многие проблемы, порождающие такие явления, как уклонение от налогов, социальный протест против завышенного

³⁸ Это факт еще более показателен на примере РФ: согласно установленным в НК РФ ставкам налогов общее налоговое бремя наемных работников (все «отчисления» и «начисления» налогов – НДФЛ, социального налога и НДС) составляет примерно две трети от суммы их доходов (заработной платы), в то время общая доля налогов в ВВП России держится примерно на уровне 31 % - 34 %. Иначе говоря, трудящиеся наемные работники переплачивают против среднего, «справедливого» налогового бремени примерно в два раза, что предполагает, что оставшиеся «миноритарии» российского населения платят налогов много ниже средней нормы, либо – как тому есть масса примеров - вовсе их не платят.

и несправедливого налогообложения и хронические бюджетные дефициты.

Сейчас, в современных условиях перехода к массовому подоходному налогообложению – когда практически все занятое население в той или иной степени вынуждено вступать в прямые отношения с налоговыми органами – необходимо и по новому ставить вопрос о правах и обязанностях налогоплательщиков. Действительно, в прежние времена, когда были распространены акцизы и пошлины, *административно* налоги касались только торговцев и ремесленников, население обычно имело дело с налогами в основном при покупках - через повышенные цены на приобретаемые товары, и ощущало налоги лишь как дополнительное финансовое бремя. Поэтому основная масса населения не чувствовала себя *непосредственными налогоплательщиками* – обязанными выполнением каких-то специальных действий и не видело необходимости для себя в формулировании каких-то особых своих прав, нуждающихся еще и в их отстаивании перед органами власти. Сейчас налоги уже касаются каждого и любой гражданин может, даже и против своего желания, вдруг оказаться в роли нарушителя тех или иных норм налогового законодательства, о которых он не знал, но, оказываясь, должен был догадаться (или спросить там и у того, где и с кем он прежде и думал общаться). При этом активно проводимая во многих развитых странах линия на переход к так называемому *электронному правительству* (а точнее – к *информационно-электронному способу управления делами общества*) вызывает среди ее инициаторов неоднозначную, двойственную реакцию: одни считают, что в этих новых условиях граждане *должны, обязаны* активно вовлекаться в информационный обмен с органами государственного управления по всем касающимся их вопросам общественной жизни, другие полагают, что граждане, наоборот, *получают право* освободить себя от обязанности собирать о себе и представлять государственным органам те данные, которыми те располагают - или могут располагать – исходя из наличия под их управ-

лением многочисленных источников информации, специализированных банков и баз данных.

Учитывая особую важность – и даже деликатность – сферы налоговых отношений граждан с государством специализированные органы ОЭСР последние двадцать лет разрабатывают эту тематику самым интенсивным образом. Так, в рамках Центра по налоговой политике и налоговому администрированию (ЦНПиНА) тема прав и обязанностей налогоплательщиков исследуется и как анализ сложившейся практики, и как задача формулирования общих правил и норм для ее регулирования.

По первому направлению результатом проделанной работы³⁹ стали два Перечня базовых норм, отдельно – Прав, и отдельно – Обязанностей налогоплательщиков, которые затем были предложены в качестве официальных рекомендаций ОЭСР для всех стран-членов этой организации.

По второму направлению ЦНПиНА выступили с настоятельной рекомендацией всем странам ОЭСР принять для себя национальные Хартии прав и обязанностей налогоплательщиков, установив при этом, что принятие такого акта является необходимой мерой в рамках обеспечения «Минимальных норм надежного и эффективного налогового администрирования» (утверждены на сессии Межамериканского центра налогового администрирования в 1996 г. и затем одобрены для ОЭСР в целом) и реализации «Принципов правильного налогового администрирования» (приняты ОЭСР в 2001 г.). При этом предполагается, что при разработке таких Хартий каждая страна возьмет за основу указанные выше Перечни базовых прав и обязанностей налого-

³⁹ Начиная с опубликованного в 1990 г. Доклада Восьмой Рабочей группы Налогового комитета ОЭСР «Права и обязанности налогоплательщиков: обзор практики правового регулирования в странах ОЭСР», затем, в декабре 2000 г. обобщающий документ был рассмотрен в виде Хартии прав и обязанностей налогоплательщиков на Форуме Налогового Администрирования (ФНА), далее обсуждался на ряде конференций и семинаров ФНА и, наконец, в августе 2003 г. ЦНПиНА издал этот доклад в виде официальных рекомендаций для стран-членов ОЭСР (в серии «Руководства по налоговой практике»).

плательщиков, будет руководствоваться принципами, из которых исходили их составители и может модифицировать эти свои национальные документы с учетом особенностей и условий каждой страны, но без ущемления или ограничения интересов налогоплательщиков в отношении их перечисленных базовых прав и без чрезмерного, неоправданного ситуацией, расширения их обязанностей.

Рассмотрим теперь эти Перечни более подробно. По логике налоговых отношений и реализации налогового процесса в целом начнем с обязанностей налогоплательщиков. Рекомендуемый ОЭСР Перечень включает в себя всего пять таких базовых обязанностей, три из которых можно назвать техническими и две – этическими.

Из технических базовых обязанностей налогоплательщиков первая требует *вести учет* («правильно вести учетные реестры и исполнять все необходимые учетные процедуры в соответствии с установленным порядком»), *своевременно представлять налоговые декларации и другую отчетность* («правильно и полно составлять все документы обязательной налоговой отчетности и представлять их в налоговые органы точно в установленные сроки»), *своевременно платить налоги* («производить все полагающиеся платежи по налогам точно в установленные сроки»).

Среди этических обязанностей выделяется *обязанность быть честным*. Другая этическая обязанность требует от налогоплательщика *сотрудничать с налоговыми органами*. При этом в отношении обязанности «быть честным» от налогоплательщика ожидается, что он: а) показывает в своей отчетности все его доходы, в полных размерах и без задержки; б) запрашивает (и применяет) в своей отчетности только те льготы, скидки или вычеты, на которые он имеет законное право; в) отвечать на вопросы и обращения налоговых органов своевременно, полно и точно; г) правильно и полно представлять все факты при запрашивании у налоговых органов совета или «предварительного заключения о будущих налоговых обязательствах». А в отношении обязанности «сотрудничать» ожидается, что налогоплательщик

проявит готовность обсуждать с налоговыми органами все возникающие у них вопросы и будет при этом вести себя ответственно, вежливо и предупредительно.

Следующие три «технические» обязанности фактически исчерпывают весь набор действий, которые граждане должны *совершать* как нормы обязательные для выполнения. Во-первых, это - обязанность «вести учет», в соответствии с которой предполагается, что налогоплательщик: а) ведет все необходимые для определения его налоговых обязательств учетные счета и реестры; б) сохраняет все данные этих учетных счетов и реестров в течение установленного законом периода времени; в) проявляет должное прилежание и должную внимательность в приведении своих учетных счетов и реестров; г) предоставляет налоговым органам свободный доступ к этим счетам и реестрам при необходимости их проверки.

Во-вторых, это обязанность «своевременно представлять налоговые декларации и другую отчетность», согласно которой от налогоплательщика ожидается, что он: а) правильно составляет свои декларации и другую отчетность и представляет их налоговым органам строго в установленные сроки; в) проявляет должное прилежание и должную внимательность при составлении своей отчетности и подготовке другой информации по запросам налоговых органов; г) своевременно информирует налоговые органы о всех событиях и фактах, от которых тем или иным образом зависит определение его обязательств по налогам (перемена адреса, открытие нового предприятия или ликвидация прежнего предприятия, и т.д.).

И в третьих, это самая главная обязанность - обязанность «своевременно платить налоги», для исполнения которой налогоплательщику необходимо: а) осуществлять все налоговые платежи полностью и в установленные сроки; б) своевременно погашать все обнаруживающиеся задолженности и суммы доначислений по налогам; в) полностью удерживать суммы налогов и своевременно перечислять их на счета налогового органа в отношении налогов, удерживаемых из перечислений «третьим ли-

цам»; г) идти навстречу налоговым органам при определении возможностей погашения задолженности по налогам; д) незамедлительно информировать налоговые органы о возможности событий или наступления ситуации, которая может помешать ему своевременно и полно осуществлять все свои платежи по налогам.

Далее - Перечень базовых прав налогоплательщиков, который состоит из шести позиций. Первое базовое право – *право быть информированным, получать советы и быть выслушанным*. В соответствии с этим правом налогоплательщику должна быть представлена вся необходимая ему информация о том, какие налоги он должен платить и как эти налоги исчисляются. Для этого могут использоваться такие формы информирования, как предоставление печатной информации (инструкции, руководства), свободного доступа на Интернет-сайты, сообщения по телефону, по электронной почте, и т.д. Кроме того, налогоплательщики должны быть полностью информированы о всех их правах, включая право на обжалование принятых налоговыми органами решений.

Следующее базовое право – *право на обжалование*, которое предполагает, что налогоплательщик имеет право обжаловать практически любое налоговых органов, с которым он не согласен, независимо от того, касается ли это применения нормы закона или какой-либо административной процедуры.

Базовое право - *не платить большей суммы налога, чем это предусмотрено законодательством* - обычно понимается как право налогоплательщика не обязательно так вести свои дела, чтобы они давали максимальный «выход» с точки зрения его налоговых обязательств. При этом проводится достаточно тонкое разграничение между законным правом налогоплательщика минимизировать свои налоговые платежи, соответствующим образом меняя форму, методы или даже характер своей деятельности, и между не признаваемой налоговыми органами практикой так называемого «агрессивного налогового планирования» (когда налогоплательщик использует чисто формальные, не имею-

щие существенного экономического смысла уловки и средства с тем, чтобы пользоваться налоговыми льготами и привилегиями против смысла заложенного в соответствующие нормы законодателем). Важно также подчеркнуть, что в соответствии с этим правом налогоплательщик может рассчитывать, что он получит помощь налоговых органов и в отношении того, как он может использовать в своих интересах предусмотренные законом льготы и скидки по налогам.

Базовое *право на определенность* имеет особо важное значение для предпринимателей и инвесторов – особо для тех из них, которые планируют вести свою деятельность в других странах. В соответствии с этим правом налогоплательщику, по его просьбе, налоговыми органами должны предоставляться консультации и советы в отношении налоговых последствий тех или иных его действий или операций. На практике это право реализуется скорее ограничительно, чем расширительно: налоговые органы охотно консультируют налогоплательщика в отношении *обычной* коммерческой деятельности и *отдельных* инвестиционных операций и сделок, но уклоняются от выдачи связывающих себя разъяснений в отношении деятельности многоотраслевых групп компаний и долгосрочных инвестиционных проектов или программ. Тем не менее, в ряде развитых стран развивается практика выдачи так называемых «предварительных (авансовых) налоговых заключений» - для особо крупных проектов, в которых данная страна проявляет серьезную заинтересованность. Кроме того, во многих странах для международных проектов применяется защита от неоправданного увеличения налогового бремени на основе заключения специальных соглашений о защите инвестиций.

Базовое *право на защиту частной жизни* предполагает, что налоговые органы не должны и не будут, не имея на то существенных оснований, нарушать спокойствие и порядок частной жизни налогоплательщика – в виде, например, необоснованных обысков жилищ, других объектов частной собственности граждан, используемых ими для целей семейной жизни и устройства

частных дел, запроса необоснованно широкой информации от самого налогоплательщика или, в отношении его же, от третьих лиц. Во всех развитых странах существуют очень строгие формальные регулирующие такого рода действия налоговых органов: в некоторых из них такие меры возможны только с согласия самого налогоплательщика, при обязательном предварительном письменном извещении его о таких действиях; при отсутствии такого согласия в большинстве стран требуется получение специального ордера на совершение таких действий.

И, наконец, базовое *право на конфиденциальность* – одно из самых строго уважаемых и регулируемых прав. Обычно оно формулируется таким образом, что «любая информация о жизни и делах налогоплательщика, ставшая доступной или могущая быть доступной для налоговых органов (не только собираемая ими специально для целей налогообложения!) в ходе осуществления ими своих функций, является и остается строго конфиденциальной и может использоваться ими исключительно для целей налогообложения». Во всех странах законодатели предусматривают особенно жесткие *персональные* наказания для тех работников налоговых органов, которые тем или иным образом, допускают (или содействуют этому, оказываются в курсе, но не противодействуют этому, и т.д.) использование имеющейся у них информации о налогоплательщиках для иных целей, кроме налоговых. Эти нормы по жесткости можно сравнить только, например, с ответственностью для работников банков в отношении разглашения информации о частных счетах их клиентов.

Все эти базовые права и обязанности Налоговый комитет ОЭСР рекомендует утверждать в виде специальной Хартии – и во многих странах эта рекомендация уже реализована. Обычно такая Хартия принимается как декларативный документ, она не имеет силу закона (хотя в некоторых странах она выпускается как постановление исполнительной власти), но все ее положения обязательно соответствуют реально действующим нормам налогового законодательства (хотя язык конкретных формулировок может различаться).

3.2. Совершенствование защиты прав налогоплательщиков в РФ.

В РФ права и обязанности налогоплательщиков закреплены в отдельных статьях Налогового кодекса (ст. 21 и 23, соответственно). При этом обязанностей российский законодатель выделил более десяти, включая и такие весьма грозно звучащие, как «нести иные (надо – понимать – любые) обязанности, предусмотренные законодательством о налогах и сборах» и «нести ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на налогоплательщика обязанностей» (всех перечисленных плюс возможных «иных»). В их составе – все три технические «базовые» обязанности Перечня ОЭСР (правда, с излишней детализацией и раздробленностью) плюс даже такие экзотические, как «выполнять законные требования налогового органа» и «не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов» (которые годятся для «пополнения» практически любого закона и даже любой нормы любого закона). Однако этические обязанности – «быть честным» и «сотрудничать с налоговыми органами» - в НК РФ отсутствуют.

Прав же НК РФ декларирует более 15. При этом некоторые права сформулированы весьма неопределенно (намеренно?), а другие правильнее было отнести к обязанностям чем правам («присутствовать при... проверке», «получать... требования об уплате налогов»). В целом в этом списке НК присутствуют четыре из шести «базовых» прав ОЭСР. Блистает своим отсутствием право «на защиту частной жизни» - трудно понять, из-за неактуальности, может, просто по небрежности, или игнорируется на всякий случай со стороны налоговых органов.

Характерно также и отсутствие права на уплату налогов «не больше, чем предусмотрено законодательством» - с одной стороны, возможно для российского законодателя эта норма представляется тривиальной, но с другой стороны, и на практике в российской действительности налоговые органы пока склонны

видеть в любых действиях налогоплательщиков в сторону минимизации их налоговых платежей «злостный умысел» на обман государства в целом и налоговых органов, в особенности. В этом смысле, очевидно, не встретит поддержки со стороны государства и охватываемая этим правом обязанность для налоговых органов оказывать помощь налогоплательщикам при использовании льгот и иных привилегий, предусмотренных законодательством.

Все же, на наш взгляд, у нас уже есть основа для формулирования современной Хартии основных прав и обязанностей налогоплательщиков – так, как это рекомендуется Налоговым комитетом ОЭСР. Польза от такой меры заключается в том, что, во-первых, в одном документе будут сведены – и соотнесены – и права, и обязанности налогоплательщиков, и, во-вторых, в том, что права налогоплательщиков могут быть более четко сформулированы, отделены от ненужных – и мешающих! – деталей, и, значит, лучше защищены.

Есть и еще одна цель, о которой следует сказать особо. С помощью такого нового – пусть и декларативного – документа можно попытаться установить более правильный баланс между правами *налогоплательщиков* и правами (а более широко – компетенциями) *налоговых органов*. Не секрет, что у нас этот баланс серьезно нарушен, а в развитых странах государство относится к этому очень серьезно и обычно применяет еще дополнительно особые меры, что исключить возможные произвольные действия со стороны налоговых органов. Там власть, понимает, что в крайнем случае таких действий она может потерять не только налогоплательщика (предприятие закроется, а гражданин переберется на жительство в другую страну), но и получить еще пополнение протестного электората. В этом смысле представляет интерес практика некоторых развитых стран, принимающих специальные кодексы или хартии административной практики. Например, в Великобритании уже давно и принят и действует Кодекс налоговой практики, который предусматривает целый комплекс мер защиты налогоплательщиков от излишнего, не

предусмотренного законодательством, рвення отдельных работников налоговых органов.⁴⁰

На основании вышеизложенного, предлагается изменить соответствующие статьи Налогового кодекса РФ, трактующие вопросы прав и обязанностей налогоплательщиков – в стороны большей четкости, логики, путем устранения «балластных» и чисто лозунговых положений, в большем приближении к общемировой практике. Возможно, в дальнейшем, на основе содержащихся в этих статьях положений о правах налогоплательщиков, перейти и к утверждению, на уровне закона или ведомственного приказа уже и полноценной «Хартии прав налогоплательщиков».

Далее приводятся соответствующие тексты переработанных статей для НК РФ. В Приложении к данному Докладу также даются соответствующие рекомендации Налогового комитета ОЭСР, а также Хартии налогоплательщиков некоторых стран мира.

При этом на наш взгляд представляется необходимым в нашем варианте статьи о правах и обязанностях налогоплательщиков сопроводить соответствующим образом переработанными статьями о правах и обязанностях налоговых органов. Для других развитых стран такое противопоставление (а точнее – «взаимо-согласование») может быть не важным, поскольку в них и по нормам общего законодательства, и в результате практики судов записанные права граждан автоматически получают приоритет перед ведомственными и иными приказами, правилами, ограничениями. Для России же это необходимо, поскольку у нас чиновники реагируют только на прямо касающиеся их нормы, и зафиксированное законом право налогоплательщиков для них может не иметь никакого значения, если и пока им не будет прямо указано, что они должны делать для соблюдения такого права.

⁴⁰ См., например, «Финансы», № 6, 2010, с. 31-33.

В нашем изложении мы начинаем с обязанностей налогоплательщиков – поскольку, если бы у них не было этих особых обязанностей, им не пришлось бы и прибегать к использованию и каких-то особых прав.

Статьи о правах и обязанностях налогоплательщиков:

«Статья А. Обязанности налогоплательщиков.

А.1. Обязанности налогоплательщиков включают: обязанности уплачивать налоги; обязанности вставать на учет в налоговых органах, вести учет своей деятельности (операций) и предоставлять отчетность налоговым органам; обязанности информировать налоговые органы об имуществе, доходах и деятельности других лиц – в пределах и на условиях, установленных законом; обязанности выполнять решения судов и соблюдать условия мировых (досудебных) соглашений с налоговыми органами.

А.2. Обязанности уплачивать налоги включают:

- полностью и своевременно исполнять свои самостоятельно рассчитанные обязательства по налогам;
- полностью и своевременно вносить налоговые платежи по требованиям, определенных налоговыми органами;
- соблюдать установленные законом или рекомендуемые налоговыми органами формы, условия и порядок внесения налоговых платежей.

А.3. Обязанности вставать на учет в налоговых органах, вести учет своей деятельности (операций) и предоставлять отчетность налоговым органам включают:

- своевременно вставать на учет в налоговых органах, полно и правильно сообщать все необходимые для этого сведения;
- вести в установленном порядке учет своей деятельности, а также предоставлять все необходимые сведения для регистрации и учета объектов обложения, находящихся в его собственности или ведении;
- полностью и своевременно представлять в налоговые органы отчетность в порядке и на условиях, установленных законом.

А.4. Обязанности информировать налоговые органы об имуществе, доходах и деятельности других лиц – в пределах и на условиях, установленных законом включают:

- в отчетности, представляемой в налоговые органы, представлять все необходимые сведения, необходимые для идентификации, в целях налогообложения, своих контрагентов по сделкам или партнеров по совместной деятельности;

- по запросам налоговых органов представлять сведения, необходимые для налогообложения, о ценах, тарифах и иных условиях сделок или иных операций с объектами обложения;

- на условиях и в порядке, установленных законом, предоставлять сведения о других лицах, необходимые для контрольной работы налоговых органов.

А.5. Обязанности выполнять решения судов и соблюдать условия мировых (досудебных) соглашений с налоговыми органами включают:

- своевременно и полностью выполнять решения судов по доплате соответствующих сумм на счета налоговых органов;

- своевременно и полностью информировать налоговые органы о решениях судов, вынесенных в пользу налогоплательщика;

- полностью и в согласованные сроки выполнять все условия мировых (досудебных) соглашений, заключаемых ими с налоговыми органами».

«Статья Б. Права налогоплательщиков.

Б.1. Права налогоплательщиков включают: право на информацию; право на использование в своих интересах любых норм и правил налогового законодательства; право на возмещение излишне уплаченных сумм налогов; право не выполнять неправомерные требования налоговых органов или обжаловать их в установленном порядке; право на возмещение убытков, причиненных ему в результате неправомерных действий налоговых органов.

Б.2. Право на информацию включает:

- право получать информацию об относящихся к ним нормам и положениям налогового законодательства;
- право получать письменные разъяснения по вопросам применения налогового законодательства;
- право получать сведения о наличии или отсутствии у него недоимки по налогам на дату последнего запроса.

Б.3. Право на использование в своих интересах любых норм и правил налогового законодательства включает:

- право на выбор из разрешенных законом форм сделок или видов деятельности;
- право на выбор налоговой юрисдикции, в которой он намеревается осуществлять свою деятельность или владеть и распоряжаться объектами конкретными обложения;
- право на использование налоговых вычетов, скидок, иных видов налоговых льгот или выбора благоприятного ему специального налогового режима.

Б.4. Право на возмещение излишне уплаченных сумм налогов включает:

- право на получение излишне уплаченных сумм налогов переводом на свой счет в банке;
- право на требование зачета излишне уплаченных сумм налогов в счет его текущих или будущих платежей по налогам любого вида и в любые бюджеты (фонды);
- право «умолчания» (предоставления налоговым органам выбора между возвратом или зачетом излишне уплаченных сумм налогов).

Б.5. Право не выполнять неправомерные требования налоговых органов или обжаловать их в установленном порядке включает:

- право письменного отказа выполнять неправомерные требования налоговых органов;
- право требовать замены должностного лица налогового органа, предъявляющего ему неправомерные требования по налогам;

- право обжаловать в установленном порядке действия (уклонение от действий) должностных лиц налоговых органов.

Б.6. Право на возмещение убытков, причиненных ему в результате неправомерных действий налоговых органов включает:

- право на возмещение суммы материального ущерба;
- право на возмещение суммы морального ущерба;
- право на начисление и получение процентов, связанных с несвоевременным перечислением ему установленных сумм ущерба».

Статьи о правах и обязанностях налоговых органов:

«Статья В. Права налоговых органов.

В.1. Права налоговых органов включают: права организации и администрирования налогового процесса в целом и отдельных налоговых процедур, в частности; права контроля; права сбора и накопления информации; права сбора налогов; права осуществления расчетов по налогам и распределения собираемых налоговых доходов; права предъявления и взыскания задолженности по налогам, штрафов и иных налоговых санкций; права осуществления сотрудничества с налоговыми органами других государств и со специализированными международными организациями.

В.2. Права организации и администрирования налогового процесса включает:

- право формировать, реорганизовывать и ликвидировать отдельные подразделения налоговых органов, определять их функции, специализацию и территориальную юрисдикцию;
- право определять состав и условия сотрудничества с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- право иски в суды и органы арбитража по вопросам, входящим в их компетенцию.

В.3. Права контроля включают:

- право контролировать процесс и условия ведения учета и составления отчетности по налогам;

- право контролировать цены и иные условия сделок, совершаемых налогоплательщиками, в части их воздействия на объем налоговых обязательств налогоплательщиков;

- право контролировать соответствия между декларируемыми доходами и расходами налогоплательщиков, включая и процесс накопления имущества (богатств);

- право контроля физических параметров деятельности налогоплательщиков (включая проверки «на месте») на предмет соответствия их декларируемым налогоплательщиками данным об их доходах и имуществе.

В.4. Права сбора и накопления информации включают:

- право получать, обрабатывать и накапливать в базах данных предусмотренную законом информацию об имуществе, доходах и деятельности налогоплательщиков;

- право получать, обрабатывать и накапливать информацию «третьих лиц» (банков, страховых компаний, нотариусов, и т.д.) об имуществе, доходах и деятельности налогоплательщиков;

- право получать, обрабатывать и накапливать информацию, предоставляемую иными государственными органами, органами местного самоуправления и из баз данных государственных органов ;

- право получать, обрабатывать и накапливать информацию, предоставляемую органами и организациями иностранных государств и международными организациями.

В.5. Права сбора налогов включают:

- право собирать налоговые доходы непосредственно от имени государства и по поручению (в пользу внебюджетных фондов, местных органов власти и органов самоуправления);

- право определять порядок, методы и средства уплаты налогов;

- право собирать налоги через посредничество «третьих лиц» (налоговых агентов).

В.6. Права осуществления расчетов по налогам и распределения собираемых налоговых доходов включают:

- право осуществления перерасчетов (возвратов, зачетов) по налоговым доходам, собираемым в порядке авансирования;
- право осуществления возвратов по налогам, предусматривающим возможность таких возвратов (НДС, таможенные пошлины);
- право распределения полученных налоговых доходов по отдельным звеньям бюджетной системы, по внебюджетным фондам и иным организациям.

В.7. Права предъявления и взыскания задолженности по налогам, штрафов и иных налоговых санкций включают:

- право предъявления и взыскания задолженности по налогам непосредственно со счетов налогоплательщика, а также за счет его активов, находящихся во владении или ведении других лиц;
- право предъявления и взыскания штрафов и иных санкций по налогам;
- право применять иные методы воздействия на налогоплательщиков в целях взыскания штрафов и иных санкций по налогам, включая приостановку операций по банковским счетам налогоплательщика или арест его имущества.

В.8. Права осуществления сотрудничества с налоговыми органами других государств и со специализированными международными организациями включают:

- право обмена информацией в порядке и объемах, определенных законом или условиями международных договоров (соглашений, конвенций) с соответствующим государством;
- право проведения совместных аналитических разработок и исследований по налогам в порядке и объемах, определенных законом или условиями международных договоров (соглашений, конвенций) с соответствующим государством;
- право обмена опытом и осуществления совместных научно-методических, исследовательских и образовательных мероприятий в рамках своей компетенции».

«Статья Г. Обязанности налоговых органов.

Г.1. Обязанности налоговых органов включают: обязанности при осуществлении своих функций и реализации своих прав

строго соблюдать все нормы действующего законодательства; обязанности информирования налогоплательщиков; обязанности полностью и своевременно осуществлять перерасчеты по налогам; несение ответственности перед налогоплательщиками за свои действия в объемах и порядке, предусмотренном законодательством.

Г.2. Обязанности при осуществлении своих функций и реализации своих прав строго соблюдать все нормы действующего законодательства включают:

- контроль за соблюдением действующего законодательства на всех уровнях и во всех звеньях налоговых органов;
- контроль за соблюдением действующего законодательства налоговыми агентами и другими лицами (организациями), исполняющими отдельные функции или пользующимися отдельными правами налоговых органов;
- строгое соблюдение и контроль за соблюдением условий действующих международных договоров (соглашений).

Г.3. Обязанности информирования налогоплательщиков включают:

- полное и постоянное информирование налогоплательщиков и налоговых агентов о действующем налоговом законодательстве (включая информирование о вносимых в него изменениях) и о вытекающих из него их прав и обязанностей;
- полное и своевременное информирование налогоплательщиков о ходе исполнения ими своих налоговых обязательств;
- полное и своевременное информирование налогоплательщиков о результатах контрольной работы, проводимой налоговыми органами в отношении исполнения ими своих обязанностей по налогам;
- полное и своевременное информирование налогоплательщиков о выявленной недоимке по налогам и о налагаемых на них штрафах и иных налоговых санкциях.

Г.4. Обязанности полностью и своевременно осуществлять перерасчеты по налогам включают:

- полно и своевременно осуществлять все перерасчеты по налогам;
- возвращать налогоплательщику излишне уплаченные ими суммы налоговых платежей, возмещения по налогам, а также суммы компенсаций, присуждаемых судами, со строгим соблюдением сроков и порядка, установленных законом;
- незамедлительно информировать налогоплательщика о результатах произведенных перерасчетов его налоговых обязательств, с последующим своевременным возвратом сумм переплат на его банковский счет или с уведомлением его о необходимости внести недостающие суммы.

Г.5 Несение ответственности перед налогоплательщиками за свои действия в объемах и порядке, предусмотренном законодательством, включает:

- своевременно информировать налогоплательщиков о допущенных в отношении него неправильных действиях или ошибках должностных лиц налоговых органов и сообщать о правах и о возможностях налогоплательщиков получать установленные законом для таких случаев льготы и компенсации;
- несение материальной ответственности перед налогоплательщиками в пределах и на условиях, установленных законом».

4. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.

4.1. Международное налоговое регулирование деятельности и доходов физических лиц.

Россия сравнительно недавно обратилась к вопросам защиты своих интересов в сфере налоговых отношений с другими странами, и опыт СССР в этом имеет скорее негативное влияние. Известно, что налогам в СССР предсказывалось полное вытеснение, и поэтому первые международные налоговые соглашения

СССР заключал скорее из политических соображений, не уделяя должного внимание их проработке с точки зрения отстаивания материальных интересов казны в текущем периоде и на более длительную перспективу. Печальный пример заключения подобного соглашения с Кипром – вполне на виду.

Что же касается вопросов регулирования налогообложения иностранных лиц, действующих или пребывающих на национальной территории, то меры в этой сфере имели скорее «реактивный характер». Так, известный Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 мая 1978 года «О подоходном налоге с иностранных юридических и физических лиц» был принят как ответная мера на практику привлечения к налогообложению корреспондентов советских органов печати, пребывающих на территории иностранных государств (характерно, что в этом документе особое значение уделялось «принципу взаимности» - если какая-то страна не применяет или перестанет применять налоги в отношении советских граждан, то в отношении граждан этой страны в СССР налогообложение также будет отменено).

Между тем, в современных условиях вопросы налогообложения деятельности с участием «иностранного элемента» приобретает особое значение – учитывая, что во многих развитых странах до 50 % ВВП проходит через сферу внешнеэкономической деятельности. Следует констатировать, что и для РФ эти вопросы имеют весьма серьезное экономическое и финансовое значение. Начнем их рассмотрение с налогообложения физических лиц.

Налогообложение доходов физических лиц в развитых странах основывается на двух взаимодополняющих критериях: критерии *налогового резидентства*, согласно которому лицо, являющееся налоговым резидентом в данной стране, подлежит в ней налогообложению по всей сумме его «мировых» доходов – из любой страны и из любых источников, и критерии *происхождения (источника) дохода*, по которому каждая страна сохраняет за собой право облагать налогом любые доходы любых лиц, получаемые из источников, находящихся на территории этой страны.

Если применить оба эти критерия к конкретному налогоплательщику – физическому лицу, получающему доходы из разных стран, то оказывается, что он должен платить налоги и в своей стране (стране своего резиденства) – по общей сумме своих доходов, и в каждой стране, из которой он получает свои доходы – по каждому случаю получения в каждой стране. Результат может быть двоякий: двойное налогообложение – что не в интересах налогоплательщика; «выпадение» из налогообложения, полностью или в какой-то части дохода (доходов) – что не в интересах одной или обеих стран, применяющих или имеющих право на налогообложение соответствующих доходов; «перекос» в смысле использования своих прав налогообложения одной страной в ущерб фискальным интересам другой страны – что, как очевидно, не в интересах страны, ставшей жертвой таких действий.

В такой ситуации каждая страна стремится максимально защитить свои интересы, установив такие режимы налогообложения иностранных лиц – на своей территории, и своих национальных лиц – в отношении их доходов, получаемых в других странах, чтобы не потерять ничего из потенциала своих налоговых поступлений и чтобы не создавать чрезмерных налоговых обременений для своих граждан и предприятий, действующих за рубежом

По первому направлению для этого провозглашаются - и тщательно закрепляются соответствующими правовыми нормами – исключительные права данного государства на налогообложение *любых доходов, извлекаемых любыми лицами на его национальной территории, и любых доходов, извлекаемых иностранными лицами из источников в данной стране.* По второму направлению права на налогообложение *своих национальных лиц* в отношении их доходов, получаемых на территории других стран или из источников в этих других странах, вынужденно должны быть *дополняющими* по отношению к *первоочередному праву* страны получения таких доходов. Соответствующие этой ситуации уступки предоставляются либо в форме разрешения относить

уплаченные в других странах налоги на уменьшение налоговой базы (как разрешенный *расход*), либо в виде зачета уплаченных за рубежом налогов в счет суммы начисленного «в родной стране» налога (в порядке *налогового кредита*), либо в виде исключения полученного за рубежом дохода из общей массы налогооблагаемого дохода данного налогоплательщика (при доказательстве факта налогообложения дохода в стране его происхождения).

Однако при таком порядке – одностороннего налогового регулирования своих внешнеэкономических связей – каждая страна вынуждена постоянно следить за действиями всех своих стран партнеров с тем, что бы соответствующими действиями реагировать на них в целях защиты своих национальных интересов. В прошлом некоторые страны даже использовали так называемый *принцип взаимности*, при котором они резервировали за собой право принимать *зеркально* ответные меры в отношении стран, которые в той или иной степени пытались ущемлять их интересы. Однако, если такие действия привычны и возможны в сфере таможенного налогообложения – где тарифы и ставки таможенных пошлин могут оперативно меняться простыми решениями правительства, то в отношении налогов на доходы, все изменения в которых должны проходить через утверждение парламента, применение «принципа взаимности» оказывается практически нереальным. Поэтому основной формой взаимосогласованного, двустороннего регулирования отношений между странами в отношении подоходных налогов стало заключение межгосударственных налоговых соглашений, в которых стороны договариваются как о методах устранения двойного налогообложения, так и о порядке взаимодействия в целях противодействия использованию налогоплательщиками различных форм внешнеэкономической деятельности для уклонения от уплаты налогов.

Практика заключения таких налоговых соглашений охватывает период уже более ста лет и основным смыслом их является *взаимообмен* («торговля») налоговыми правами между соответствующими государствами-партнерами. И, как и в любой тор-

говле, каждая страна может как выиграть, так и проиграть по результатам этого торга. Суммы проигрыша и выигрыша могут быть невероятно огромными. Например, в Западной Европе есть страны, в которых до половины всего их ВВП реализуется через систему внешнеэкономических связей. И если взять крайний случай, то в таком партнерстве одна страна может «притянуть» к себе в три раза более крупную сумму налоговых поступлений, чем другая: 50 % - от налогообложения своей «национальной» доли ВВП, плюс все 100 % доходов от налогообложения общей внешнеэкономической деятельности (150 против 50). Поэтому при заключении каждого такого налогового соглашения каждая страна проводит тщательный расчет тех прямых материальных выгод, которые страна получает в виде дополнительных налоговых доходов, и потерь – из-за уступок в отказе от своих прав налогообложения (в виде снижения ставки налога или полного отказа от применения налога), а также косвенных выгод – от улучшения взаимодействия с другой страной в сфере борьбы против уклонения от налогов.

При заключении такого налогового соглашения конкретно обе стороны ищут компромиссные решения по каждому «значимому» (в смысле реальных или потенциальных налоговых доходов) положению или режиму, охватываемого данным налоговым соглашением. Поскольку в целях достижения, в рамках данного налогового соглашения, взаимного компромисса по конкретным положениям и режимам этого налогового соглашения, то выигрывает в них обычно та страна, в которой начальные, базовые подходы к налогообложению различных ситуаций с участием иностранного элемента построены на более «экспансионистских», более жестких основах (моделях). Действительно, при равном отступлении от базовых режимов в каждой стране (а принцип *равных уступок* в международных отношениях обычно соблюдается со всей возможной тщательностью), в конечном счете всегда выигрывает та страна, в которой «планка» изначальных претензий, «запросов» установлена на более высоком уровне.

Наибольшее число налоговых соглашений заключено сейчас именно развитыми странами: в отношении между собой эти страны практически полностью охвачены сетью налоговых соглашений (на основе Типовой модели налогового соглашения ОЭСР); кроме того, развитые страны имеют налоговые соглашения и с теми развивающимися странами, с которыми у них поддерживаются наиболее тесные экономические связи. Развивающиеся страны стали более активно участвовать в этом процессе после разработки в 1980 г. Типовой модели налогового соглашения ООН, в которой их интересы (как стран, преимущественно импортирующих капиталы) учтены более полным образом. «Пробелом» остаются налоговые отношения со странами-оффшорными центрами, для которых заключение налоговых соглашений стало бы фактически оправданием их агрессивной политики по привлечению особыми налоговыми льготами капиталов и компаний из других стран мира.

В плане укрепления изначальной базы для заключения налоговых соглашений для практики развитых стран характерно уделение особого внимания формулированию своих налоговых прав («налоговой юрисдикции») в отношении своей «налоговой территории» (расширение прав налогообложения за пределы ее национальных границ), налогоплательщиков

– физических и юридических лиц, и объектов обложения (доходов, капиталов, имущественных активов, и т.д.).

В отношении физических лиц развитые страны применяют самый широкий набор критериев, позволяющих выделять их как своих «налоговых резидентов» (т.е., лиц, подпадающих под налогообложение любых доходов из любых стран). Среди них: «постоянное проживание», «обычное (привычное) проживание», «сохранение постоянного жилища», «место проживания семьи», «центр семейных интересов», «место основной экономической деятельности», «местонахождение основных имущественных активов», и т.д. А также временное продолжительное пребывание на территории данной страны, под которым обычно понимается фактическое пребывание на территории данной страны в

течение 183 и более дней (подряд или по совокупности) в рамках одного двенадцатимесячного периода времени (не обязательно легального и не обязательно связанного с какой-либо деятельностью в этой стране).

Кроме того, все развитые страны продолжают считать своими налоговыми резидентами граждан своих стран, находящихся на должностях в государственной службе в других странах (в посольствах, консульствах, в международных организациях, на военных базах, и т.д.). Многие из них распространяют этот режим также на лиц, временно пребывающих в других странах с целями обучения, преподавания, осуществления концертной, выставочной или научной деятельности, некоторые – также и в отношении лиц, работающих в зарубежных представительствах (филиалах) национальных частных компаний и предприятий. США занимают позицию, определяющую своими «налоговыми резидентами» всех своих граждан, независимо от цели и времени пребывания их за пределами этой страны.

В России сейчас в соответствии с ст. 207 НК РФ НДФЛ распространяется на «налоговых резидентов» Российской Федерации, а также на физических лиц, не являющихся «налоговым резидентами» РФ, но получающих доходы «из источников в РФ». При этом до 2006 г. – более 8 лет - в главе 23 НК РФ, посвященной налогообложению физических лиц, важнейшее для применения НДФЛ понятие «налогового резидента» вообще отсутствовало. Этому термину определение было дано в ст. 11 части Первой НК РФ – в следующей краткой (и как мы видим - в ущерб ясности) форме: «физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году». ⁴¹

⁴¹ Подчеркнем, что даже в этом предельно кратком определении содержалось, как минимум, четыре неточности (если не ошибки). Первая – употребление множественного числа в определении термина (что вообще необычно и далее в этой же статье - «организации», «физические лица», «предприниматели», но – «недоимка», «обособленное подразделение организации», «налогоплательщик», «объект налогообложения», но, правда, предлагается и компромиссный

И только в 2006 году законом № 137-ФЗ определение базового периода как «календарного года» было заменено периодом «12 следующих подряд месяцев» (и было установлено, что статус физического лица как «налогового резидента РФ» не прерывается в случае его выезда на срок менее 6 месяцев за пределы РФ для целей лечения или обучения). И также только в 2006 году было определено, что государственные служащие (военные и гражданские), осуществляющие свои функции за пределами РФ, остаются в статусе «налоговых резидентов РФ» независимо от срока их пребывания за рубежом (правда, в формулировке нового закона эта норма странным образом перевернута, а именно – «независимо от фактического времени нахождения (этих лиц) в Российской Федерации»).

И даже после этих поправок все еще сохраняется удивительная путаница с дифференциацией базы налогообложения для налоговых резидентов и нерезидентов. Действительно, согласно ст. 209 НК РФ и для тех, и для других объектом налогообложения признается доход, полученный налогоплательщиками «от источников в РФ» (для резидентов - еще и доход «от источников за пределами РФ»), а если так, то для налоговых резидентов РФ необъяснимым образом фактически выпадают из налогообложения их основные доходы – доходы «от деятельности (самостоятельной или по найму у других лиц) на территории РФ». Особо подчеркнем, что «деятельность на территории РФ»

вариант - «лица (лицо)», «банки (банк)», «счета (счет)»)). Вторая неточность – определение «на территории РФ» (где и как определяется это понятие для целей налогообложения?). Третья неточность – что означает «фактически находящиеся», значит ли это, что могут быть и «находящиеся» не фактически? И четвертая неточность (фактически явная ошибка) связана с определением базового периода как календарного года – отсюда вытекало, что можно пребывать на территории РФ непрерывно на протяжении 364 дней (182 дня во второй половине одного календарного года и еще 182 дня с начала следующего календарного года) и при этом не считаться «налоговым резидентом» в РФ. И, наконец, никак не уточнялось, имеет ли силу это определение только для НДФЛ, или и для других видов налогов (других глав НК РФ).

вполне может осуществляться и в целях получения доходов «из источников» *за пределами РФ!*

К этому следует добавить, что в отношении этих доходов принципиально отличаются и режимы налогообложения: доходы «из источников» облагаются путем удержания налога «у источника дохода», т.е., их платит *плательщик дохода*, а все доходы, получаемые резидентами «от деятельности», облагаются по общей сумме *всех доходов* налогоплательщика как *получателя* доходов, и на основании представленной им декларации.

Сравнивая эту ситуацию с практикой развитых стран, мы видим, что в этих странах, наряду с критерием «пребывания на территории страны», используются и другие основания – такие как, например, «обычное проживание», страна «постоянного жилища», страна «личных (семейных) интересов», «центр экономических интересов», «тесные экономические связи» и другие, включая и гражданство или подданство физического лица. При этом соответствием критериям «экономической привязки» всегда является работа по трудовому договору, осуществление личной предпринимательской деятельности, ведение деятельности на основе профессиональной лицензии, т.д.

«Иерархия» значимости всех этих критериев для целей определения единственного налогового резидентства физического лица в разных странах разная, но рекомендация Налогового комитета ОЭСР, содержащаяся в Комментариях к Типовой конвенции об устранении двойного налогообложения доходов и капиталов, предлагает следующий порядок приоритетов (для разрешения случаев возможного двойного резидентства): а) «постоянное жилище»; б) «центр жизненных интересов»; в) «место обычного проживания»; г) гражданство; д) решение вопроса о налоговом резидентстве лица «по взаимному согласию» сторон.

Если же взять практику регулирования этого вопроса в странах-ближних соседях РФ, то использование единственного критерия – пребывания лица на территории страны сроком не менее 183 дней в каждом календарном году – кроме России, свойственно только Республике Беларусь. В Республике Кыргызстан

к этому критерию добавляют «центр жизненных интересов». Армения также использует критерий «центра жизненных интересов» (ему удовлетворяет наличие дома или квартиры, нахождения в стране основных имущественных активов или места осуществления профессиональной деятельности), а в нормативе 183 дней вместо календарного года указывает любой двенадцатимесячный период. Налоговыми резидентами страны остаются и лица, работающие на государственной службе за пределами страны.

Казахстан также в нормативе 183 дней календарный год заменяет на «любой последовательный двенадцатимесячный период», но к этому добавляет и «обычное проживание», определяемое по формуле: N дней в текущем налоговом периоде + $N : 3$ дней в первом предыдущем налоговом периоде + $N : 6$ дней во втором предыдущем налоговом периоде. Все эти три числа в сумме должны составлять не менее 183 дней.

Кроме того, Казахстан применяет и критерий «центра жизненных интересов», который устанавливается при одновременном выполнении следующих условий: а) наличие у физического лица гражданства Казахстана или вида на жительство; б) проживание его семьи или близких родственников в Республике Казахстан; в) наличие в Казахстане у этого лица или у его родственников «недвижимого имущества (жилья), принадлежащего ему (им) на основе права собственности или на иных основаниях, доступного для постоянного на нем (в нем) проживания».

И также определены ряд категорий лиц, которые всегда считаются резидентами Казахстана для целей налогообложения, даже если они проживают вне его территории – сотрудники дипломатических, консульских учреждений, международных организаций и члены их семей; учащиеся за рубежом студенты и практиканты; преподаватели и научные работники, находящиеся за рубежом с целью осуществления своей профессиональной деятельности; экипажи транспортных средств, занятых в международных перевозках; военнослужащие и гражданский персонал военных баз за рубежом; работающие на объектах за рубежом,

принадлежащих Республике Казахстан или ее субъектам. И независимо от каких-либо критериев налоговыми резидентами Казахстана признаются граждане Казахстана и физические лица, подавшие заявления о вступлении в гражданство Казахстана или о предоставлении им разрешения на постоянное проживание на территории Казахстана.

Азербайджан сохраняет критерий «более 182 дней в календарном году», но добавляет к нему «постоянное местожительство», «центр жизненных интересов», «место обычного проживания» и гражданство Азербайджанской Республики.

Украина при определении налогового резидентства физического лица на первое место ставит критерии «постоянного жительства» и «центра жизненных интересов», и только после них – пребывание на территории Украины не менее 183 дней в одном налоговом году. При этом достаточным условием определения места нахождения «центра жизненных интересов» может быть место постоянного жительства членов семьи физического лица или регистрация его в качестве субъекта предпринимательской деятельности.

Гражданство Украины также является фактором, определяющим ее преимущество в ситуациях спорного (двойного) резидентства.

Таким образом, РФ являются одним из редких исключений, предоставляя уступки другим странам в отношении прав на налогообложение физических лиц, еще *до заключения налогового соглашения, до вступления в переговоры о достижении какого-либо компромиссного решения по этому вопросу.*

Как очевидно, в результате такой практики Россия не только заметно ослабляет свои позиции при проведении переговоров о заключении налоговых соглашений с другими странами, но и реально несет крупные потери в недополучении своих законных налоговых доходов. К примеру, сейчас только в Лондоне проживает примерно 300 тыс. российских граждан и многие из них основным источником своих доходов имеют предпринимательскую деятельность и инвестиции в РФ. При наличии в НК РФ

критерия определения «налогового резидентства» на основе «центра имущественных интересов» эти граждане на абсолютно законном основании были бы привлечены к уплате российских налогов. А так они все свои налоги платят в казну Великобритании.

Изменить эту ситуацию можно, просто дополнив национальные нормы определения «налогового резидентства» положениями, давно общепризнанными в кругу развитых стран. В частности, предлагается установить положения, определяющие статус «налогового резидента РФ» непосредственно в главе 23 НК РФ, с использованием критериев следующего содержания: «постоянное жилище», «привычное проживание», «центр семейных интересов», «центр основной экономической деятельности», «центр имущественных интересов» и критерий «преимущественного пребывания» протяженностью в 183 и более дней. Дополнительно необходимо также установить, что граждане РФ, временно выезжающие в другие страны для обучения, преподавания, осуществления профессиональной деятельности или для работы в представительствах государственных органов РФ, сохраняют неизменным свой статус налогового резидента РФ.

Одновременно следует упорядочить – также по примеру общепризнанной практики развитых стран – режимы пребывания и налогообложения иностранных граждан на территории РФ. Для этого необходимо установить следующие общие правила, для всех иностранных граждан, независимо от действующего для них визового или безвизового режима.

Первый режим - туристское пребывание (визовое или безвизовое) – до 30 дней, без всяких экономических прав, с обязанностью ввезти с собой не менее 30 евро на каждый день пребывания и предоставления также гарантий в виде брони гостиницы, аренды квартиры или обязательства предоставить жилье от приглашающей стороны, а также медицинской страховки на весь срок пребывания и оплаченного обратного билета,

Второй режим – «экономическое» право на проживание («экономическое резидентство») – пребывание в стране, полно-

стью обеспеченное собственными финансовыми ресурсами, с обязательством вложить в инвестиции в РФ не менее 300 тыс. дол. США, иметь в стране постоянное жилище (собственное или арендуемое на долгий срок) и приобрести полис добровольного медицинского страхования – но без права на работу по найму и на получение любых социальных благ, финансируемых из бюджета.

Третий режим – временный вид на жительство с правом на работу по найму, который продляется ежегодно. Предоставляется на основе полученного заранее (т.е., из-за пределов РФ) разрешения на работу у конкретного работодателя (позднее может быть дополнено правом на смену места работы и работодателя), предполагает автоматическое предоставление режима «временного налогового резидента» с первого дня работы по контракту. При этом режиме работодатель обязан соблюдать режим минимума заработной платы (прожиточного минимума, установленного для данного региона), он несет полную ответственность за удержание НДФЛ и за уплату всех положенных социальных взносов, а работник должен иметь постоянное место проживания и также обязан ежегодно представлять налоговую декларацию с указанием всех полученных им доходов (из любых источников внутри и вне пределов РФ).

Следующий режим – постоянный вид на жительство, предполагающий для данного лица статус «постоянного налогового резидента». Оформляется на территории РФ в отношении лиц, пользующихся статусом «экономического резидентства» или «временного резидента» сроком не менее трех лет. После пяти лет пребывания на режиме постоянного вида на жительство иностранный гражданин может подать заявление о приеме в гражданство РФ.

Вместе с тем, также по примеру развитых стран, необходимо упорядочить и режим налогообложения для иностранных граждан. В частности, предлагается установить режим налогообложения любых переводимых за рубеж или вывозимых из страны доходов (независимо от легитимности их происхождения) по

ставке в 20 %, а у лиц, окончательно покидающих страну, требовать предоставления справки об уплате налогов в период пребывания в РФ и об отсутствии задолженности по налогам за весь период пребывания на национальной территории.

Отметим, что кое-что в этой сфере все-таки делается. Так, в прошлом году был принят закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации». В записке к проекту этого закона (законопроект ФЗ № 308942-5) его целью этого законопроекта указывалось «совершенствование механизмов регулирования внешней трудовой миграции и защиты национального рынка труда от избыточного привлечения иностранной рабочей силы.

На самом же деле, принятый закон ни одной из этих задач не решает, но, напротив, создает новые бюрократические механизмы, усложняющие не только процессы контроля за деятельностью иностранных граждан в РФ, но и систему их налогообложения.

В частности, не только вводится новый порядок «патентного налогообложения» (приобретения «патента на работу», стоимостью 1000 руб. в месяц) и сохраняется «режим ожидания» 183 дней для определения «налогового резидентства» в отношении лиц, заключивших контракты на работу в РФ, но и вводится новый налоговый статус - «работника по найму у физического лица, не занимающегося предпринимательской деятельностью». Кроме того, «федеральному органу исполнительной власти в сфере миграции» предписывается вести дополнительно «формируемый в рамках государственной информационной системы миграционного учета» особый банк данных «о трудовой деятельности иностранных граждан на территории РФ».

На самом деле, все эти «нововведения» создают только иллюзию «упорядочивания». Опытом других стран уже давно доказано, что наиболее эффективным органом *экономического* контроля за деятельностью иностранных граждан на национальной территории является налоговая служба, а цели «полицейского надзора» за иностранцами вполне эффективно выполняют органы внутренних дел. Специальная иммиграционная служба существует только в США – в государстве, которое и вообще создавалось иммигрантами. В России же, если ввести нормальный налоговый контроль вообще над всякой деятельностью иностранцев (а не только «трудовой»), т.е. – «отвязать» визовый режим от порядка налогообложения и, наоборот, «привязать» право иностранца на работу по найму к статусу «налогового резидента», установить единый общий режим регулирования по налогам и социальным взносам для любых работодателей и любых наемных работников и установить последовательную градацию по приобретению постоянного резидентства (и гражданства) иностранцев в РФ – государство не только получит новые дополнительные источники бюджетных доходов, но и существенно укрепит свои позиции при защите своих национальных интересов в налоговых отношениях с другими странами.

Все предлагаемые в данной разделе меры в целом направлены на предоставление заметного отставания России от общепринятых среди развитых стран норм и режимов налогового регулирования физических лиц и при их последовательном применении помогут существенно гармонизировать налоговые правила РФ с правилами, существующими в странах Европейского Союза. В конечном счете это станет серьезным шагом по пути реализации поставленной Президентом РФ Д. Медведевым задачи по переходу на безвизовый режим отношений со странами европейского региона.

При этом следует еще раз подчеркнуть, что принимаемые в последнее время меры фактически тормозят движение России к поставленной Президентом РФ цели (перехода на безвизовый

режим в отношениях со странами Евросоюза). Об этом недавно совершенно четко заявил, например, министр иностранных дел Финляндии А.Стубб: «бюрократические процедуры России по регистрации и постановке на учет, которые относятся как к туристам, так и к работающим в России гражданам ЕС, противоречат поставленной цели безвизового режима».⁴²

Предлагаемые же нами меры по ужесточению контроля над иностранцами именно средствами *налогового регулирования*, напротив, полностью соответствуют тем принципам регулирования деятельности иностранцам, которые приняты во всех развитых странах мира, и, соответственно, защищены от любой критики – и притом обеспечивают России не просто *более высокий* уровень контроля над иностранной миграцией, но и дает возможность существенно повысить объемы налоговых сборов в государственный бюджет.

4.2. Международное налоговое регулирование деятельности и доходов юридических лиц.

Россия, как и другие развитые страны, применяет различающиеся налоговые режимы и методы контроля в отношении внутренней («национальной») финансово-хозяйственной деятельности и деятельности, осуществляемой «с использованием иностранного элемента» (т.е. – деятельности иностранных лиц на своей территории и деятельности «своих» («национальных») лиц – на территории других стран). Коренное же различие состоит в том, что все развитые страны, без исключения, более тяжелые режимы налогообложения (более высокие налоговые ставки и существенные ограничения в доступе к использованию налоговых льгот) и более строгие меры контроля применяют к деятельности «с использованием иностранного элемента», а в России, наоборот, законодательные нормы и политика налогового

⁴² «Ведомости», 9 марта 2010 г., С. 04.

контроля для такой деятельности настолько «либеральны» (фактически – до предоставления легального налогового иммунитета), что во многих сферах бизнеса российским предпринимателям действовать на российской же территории оказывается существенно выгоднее через предприятия и фирмы, создаваемые в других странах. В результате за прошедшие годы казна России недосчиталась десятков миллиардов долларов налоговых доходов, без особых угрызений совести принимаемых в бюджеты зарубежных государств, налоговые власти которых, в отличие от российских, не страдают приступами неуместной и ничем не оправданной «налоговой благотворительности».

На состоявшейся недавно (24-26 июня 2009 г.) в Нью-Йорке международной Конференции по вопросам мирового финансового и экономического кризиса обсуждался целый ряд документов, и среди них – Доклад Комиссии экспертов при Президенте ООН («Комиссия Стиглица») по реформированию международной валютно-финансовой системы.

В докладе Комиссии Стиглица и в других документах Конференции значительное внимание уделено вопросам регулирования международных налоговых отношений. Анализ этих материалов показывает, что сложившаяся к настоящему времени позиция России в сфере этих отношений не обеспечивает ее интересов. Прямым следствием такой ситуации являются значительные (многомиллиардные) потери в налоговых поступлениях российской казны за счет очевидного перераспределения налогового потенциала в пользу бюджетов стран-партнеров России.

Основными причинами таких потерь являются серьезные просчеты в соответствующих разделах налогового законодательства РФ и порочный (чрезмерно повернутый к «политике», не основанный на конкретных расчетах баланса реальных финансовых потерь и потенциально возможных выгод) подход к заключению налоговых соглашений с другими странами.

В частности, такой подход превалирует, когда речь идет о выборе между налогообложением в стране источника-дохода или в стране проживания получателя дохода.

Сейчас в российском налоговом законодательстве принят приоритет «местонахождения» (проживания, «прописки», регистрации, и т.д.) получателя дохода – как для международных, так и для межрегиональных, межмуниципальных отношений, и этот подход подкрепляется и еще более усиливается соответствующими положениями заключаемых РФ двусторонних налоговых соглашений с другими странами.

Между тем, как очевидно, и сейчас, так и в обозримом будущем крупные собственники капитала и получатели особенно крупных доходов выбирают и будут выбирать для своего постоянного проживания отнюдь не территорию РФ (отдельные примеры, вроде «прописки» Р. Абрамовича на Чукотке и сейчас М. Прохорова в некоей сибирской деревне общей картины не меняют). Поэтому отказ от налогообложения (или применение льготных ставок налога) в отношении доходов, переводимых из РФ в пользу их зарубежных получателей, является санкцией на передачу части налогового потенциала РФ в пользование и ведение казны зарубежного государства.

Конкретно такой «щедрый» (за счет национального интереса РФ) подход определяется неурегулированностью общего режима налогообложения переводимых за рубеж доходов и капиталов. Сейчас в НК РФ положения, касающиеся этих вопросов, фрагментарны (отдельно для физических и юридических лиц) и если у налогового органа нет возможности отнести получателя к одной из этих групп (например, перевод в пользу номинального держателя акций или в траст, открытый на неопределенную группу лиц или даже на домашнее животное, то, получается, и требовать удержания налога он не в праве), применяемые налоговые ставки неоправданно низки (и еще более снижаются или даже отменяются по условиям заключаемых налоговых соглашений) и отсутствует порядок сплошного контроля и обложения соответствующих денежных переводов.

Для сравнения: в США все направляемые за рубеж неторговые переводы облагаются налогом по единой ставке в 30%; ряд стран особыми налогами облагают также и отдельные виды фи-

нансовых операций (например, переводимые за рубеж страховые премии, платежи за фрахт, и др.); многие страны даже при заключении налоговых соглашений не идут ни на какие уступки в отношении действующих у них ставок налогов «у источника» дохода – например, Китай имеет более 60 таких соглашений и ни в одном из них не пошел на снижение своих ставок налогообложения переводимых за рубеж процентных и рентных (роялти) доходов, а развитые страны соглашаются на взаимное снижение ставок таких налогов только для ситуаций равенства встречных потоков соответствующих видов доходов в отношениях с конкретной страной (и, разумеется, требуют снижения ставок этих налогов, когда баланс соответствующих доходов складывается стабильно в их пользу); некоторые страны применяют систему «сплошного» налогообложения всех денежных средств, переводимых в известные «несотрудничающие» оффшорные центры; Германия применяет режим «сплошного» удержания налога со всех средств, переводимых за рубеж, не смотря на льготы, предусмотренные заключенными ею налоговых соглашений с другими странами (для таких случаев предусмотрен порядок «обращения за льготой», по которому ранее удержанная сумма налога затем компенсируется – но без такого личного обращения нет и возврата).

Другим примером является принятый в российском налоговом законодательстве принцип «самоограничения» национальных прав налогообложения, основанный на применении понятия так называемого «постоянного представительства» (ПП). В соответствии с этим режимом Россия добровольно отказывается от своих прав налогообложения широкого спектра деятельности иностранных лиц на своей территории: юридических лиц – в силу исключений, предусмотренных в ст. 306 НК РФ (для признаков ПП); кроме того, ПП может существовать только в виде «места деятельности» или специального организованного «отделения» (концепции «регулярной деятельности» (с присутствием) и деятельности «на основе договора» (без присутствия – через посредников, агентов, субъектов «прямых продаж», и т.п.) в рос-

сийском налоговом законодательстве вообще отсутствуют); для иностранных физических лиц режима привлечения к налогообложению «по деятельности» (и, соответственно, контроля) не существует, в случае их уклонения от «самозаявления» как ПБОЮЛ.

Дополнительные льготы и исключения без каких-либо встречных выгод Россия предоставляет также по заключаемым ею налоговым соглашениям.

Для сравнения: в налоговом законодательстве США и Великобритании понятия, подобного ПП, вообще не существует, и к налогообложению в этих странах иностранные лица (как юридические, так и физические) привлекаются просто по факту их «деятельности» в стране. Доказательством же (и свидетельством) «деятельности» является факт получения любого дохода (даже полученного с нарушением закона), факт просто нахождения на территории страны и даже ненахождение в стране, но извлечение в ней доходов через посредство местных лиц или структур (к примеру, дистанционная торговля или оказание услуг через Интернет).

Понятие «постоянного участка деятельности» (примерно аналогичного ПП - в российском законодательстве) эти страны применяют по условиям заключенным ими налоговыми соглашениями, но всегда исключительно при условии получения фискальной выгоды для своей казны, т.е. когда налоговые выгоды от применения такого режима для их национальных лиц в другой стране превышают возможные потери от необложения аналогичной деятельности (если она вообще как-то заметна) лиц другой страны на своей территории.

В последнее время Россию активно приглашают к участию в борьбе против «отмывания денег» и деятельности с участием «налоговых гаваней» и оффшорных центров. Но при этом наиболее крупные «налоговые гавани» и оффшорные центры – это, фактически, «карманные» государства и территории Великобритании, США, а также Франции, Испании и других развитых государств. Более того, «налоговыми гаванями» для наибо-

лее крупных инвесторов являются, по определению Комиссии Стиглица (пп. 124, 126), и сами эти государства – Швейцария, Люксембург, Ирландия (Дублин и зона Шэннон), США (штаты Невада, Делавер, Гавайи, город Нью-Йорк, Пуэрто-Рико), Великобритания (Лондон) и др.

При этом от России требуют, в основном, информационного обмена, позволяющего создавать документальную базу и привлекать к налогообложению российских лиц в странах Запада (естественно, взысканные с них суммы России не передаются), но при любой попытке России упорядочить привлечение к налогообложению лиц из этих стран немедленно раздается слаженный (в том числе, с участием не только экспертов, хотя и «российского происхождения», но, как правило, работающих в иностранных юридических фирмах, но и депутатов Госдумы, и даже непосредственно должностных лиц финансовых органов РФ) хор требований соблюдать «международно-признанные правила и принципы налогообложения».

Для сравнения: во всех развитых странах действует норма, устанавливающая, что иностранец, приехавший в страну не по туристскому ваучеру (т.е. с предварительной оплатой гостиницы и обратного проезда) должен иметь при себе не менее 50-60 евро на каждый день пребывания; условием для получения права проживания в стране является инвестирование не менее 300-500 тыс. евро в ее экономику и создание не менее 5-10 рабочих мест для ее местных граждан (при этом сам инвестор и члены его семьи автоматического права на работу в своей фирме не получают); при создании местной фирмы обычно требуют, чтобы не менее одного директорского места (не места за прилавком или «должность» грузчика) в нем занимали местные граждане; наличие права на проживание в стране еще не дает право на работу в ней по найму; кроме того, в ряде развивающихся стран иностранцам вообще запрещено владеть фирмами в сфере розничной торговли или оказания услуг населению.

Что же касается налогового администрирования, то в Докладе Комиссии Стиглица подчеркивается, что «недостаток про-

зрачности и неудовлетворительные стандарты регулирования препятствуют как нормальному функционированию налоговой системы, так и обеспечению финансовой стабильности».

В связи с этим следует подчеркнуть, что РФ работа по налоговому контролю по-прежнему концентрируется на юридических лицах, тогда как ни одно нарушение налоговых законов и правил невозможно без участия конкретных физических лиц. Поэтому сейчас в РФ возможно создание фирм на поддельные документы, появление вообще бесхозных юридических лиц, отмывание денег через банки с использованием фирм-однодневок, участие в конкурсах и аукционах фирм с неизвестными учредителями, и т.д. При этом в Налоговом кодексе РФ даже есть норма, устанавливающая, что налогоплательщик должен самостоятельно исполнить свои налоговые обязательства – хотя всем известно, что во всех юридически значимых действиях за юридических лиц всегда выступают конкретные физические лица.

В развитых странах понятие фирм-однодневок неизвестно. Действительно, при всех операциях с любой фирмой-юридическим лицом действуют от ее имени конкретные физические лица – ее президент, генеральный директор, главный бухгалтер, и т.д. И если «сама» фирма не исполняет какие-то требования и при этом невозможно найти ее учредителей (собственников), то по всем обязательствам отвечают – солидарно, полностью и бессрочно – физические лица, указанные в качестве ее законных представителей (руководителей) или подписавшие от ее имени соответствующие документы. Естественно, что, заплатив по всем долгам этой фирмы, эти лица вправе искать ее собственников (учредителей) и взыскивать с них, в порядке регрессного иска, уплаченные ими в бюджет или другим лицам денежные суммы.

Таким образом, всякий человек может только раз ввязаться в эту аферу – а платить потом за нее всю жизнь. А если этих лиц найти невозможно (представили поддельные документы), то за них в полной сумме требований отвечают лица, которые приняли у них документы на регистрацию фирмы, открыли им счет в

банке, обналичили для них деньги со счета фирмы, и т.д. для этого есть жесткие правила исчерпывающей идентификации физических лиц, подающих документы для регистрации фирмы, открытия счета в банке, снятия денег со счета, и т.д. Поэтому в США, например, можно открыть счет в банке вообще без предъявления документов (и также снять деньги со счета) – если кассир или директор банка знает вас лично, и не добиться этих целей, представив любую кучу документов и справок («работник банка не убежден и испытывает сомнения относительно законности или адекватности запрошенной операции»).

Другой мерой, способствующей укреплению налогового администрирования и одновременно восстанавливающей принципа равномерности налогообложения – что обычно нарушалось в отношении деятельности финансового сектора, в указанном Докладе Комиссии Стиглица представлен вопрос о введении налога на международные (валютные) операции (п. 98 Доклада). При этом отмечается, что общие поступления от этого налога могут составить примерно 15-35 млрд. дол. США (при условии исключения межбанковских операций, особого режима для биржевых сделок, и т.д.). Авторы Доклада предполагают, что применение такого налога может существенно укрепить контрольную работу налоговых органов, а сами суммы налога могут использоваться международным сообществом для целей оказания помощи развивающимся странам и странам, попадающих в кризисные ситуации.

В РФ такая мера также обсуждалась, но была не понята и не поддержана – главным образом, из-за крайне неудачного формулирования и обоснования ее необходимости. Между тем, вполне очевидно, что при правильном применении этот налог может оказаться очень полезным – прежде всего, как средство налогового контроля (взять, к примеру, опыт Норвегии), а также как метод целевого финансирования программ международной помощи РФ (сейчас реализуемых за счет бюджета). Поскольку в большей степени этот налог затронет интересы иностранных партнеров России и лиц, непосредственно с ними связанных

(или за ними укрывающимися), то и аргументация для применения этого налога оказывается безупречной: а) все (или большая часть) поступления от этого налога идут на цели оказания международной помощи; б) обойти или уменьшить платежи этого налога очень просто – меньше выводить в оффшоры и больше, вкладывать в развитие внутреннего рынка.

В целом следует отметить, что авторы Доклада Комиссии Стиглица впервые – в отличие от массы ранее составляемых экспертами различного рода международных организаций, вроде МВФ, МБРР, ОЭСР и т.п. документов и рекомендаций – представили миру вполне здравую и хорошо аргументированную позицию относительно причин, сущности совершившегося финансового кризиса и возможных средств и методов преодоления его последствий. Конечно, не во всех предлагаемых этим Докладом мерах России есть смысл и необходимость участвовать (и не ко всем «рычагам» нас и допустят), однако у России при такой ситуации все же появляется серьезная возможность перестроить свою налоговую политику реально в сторону защиты своих интересов. Но нужно учитывать, что такое изменение российской внешней налоговой политики неизбежно приведет к тому, что некоторые западные страны – наши партнеры будут реально терять от этого существенные суммы своих налоговых поступлений. Поэтому надо быть готовым и к потоку «дружеских» советов воздержаться от таких действий, но именно сейчас у наших западных «советчиков» руки оказываются связанными – и результатами применения их советов в финансовой политике как России, так и других развитых стран (Китай мудро остался глух к их поучениям), и последними (возможно, вынужденными) разработками немногих неангажированных и честных экспертов, вроде представленных в составе Комиссии Стиглица.

4.3. Вопросы совершенствования внешней налоговой политики РФ.

Россия в своей внешней налоговой политике по примеру других развитых стран применяет дифференцированные налоговые режимы и методы контроля в отношении внутренней («национальной») финансово-хозяйственной деятельности и деятельности, осуществляемой «с использованием иностранного элемента» (т.е. – деятельности иностранных лиц на своей территории и деятельности «своих» («национальных») лиц – на территории других стран).

Коренное же различие состоит в том, что все развитые страны, без исключения, более тяжелые режимы налогообложения (более высокие налоговые ставки и существенные ограничения в доступе к использованию налоговых льгот) и более строгие меры контроля применяют к деятельности «с использованием иностранного элемента», а в России, наоборот, законодательные нормы и политика налогового контроля для такой деятельности настолько «либеральны» (фактически – до предоставления легального налогового иммунитета), что во многих сферах бизнеса российским предпринимателям действовать на российской же территории оказывается существенно выгоднее через предприятия и фирмы, создаваемые в других странах.

Результатом такой политики является потеря десятков миллиардов долларов налоговых доходов, без особых угрызений совести принимаемых в бюджеты зарубежных государств, налоговые власти которых, в отличие от российских, не страдают приступами неуместной и ничем не оправданной «налоговой благотворительности».

Как очевидно, внешняя налоговая политика всякой страны имеет своей целью защиту национальных интересов при налогообложении доходов, возникающих в сфере взаимоотношений с другими странами. Конкретно речь идет о разделе налогов, взимаемых с иностранцев на территории своей страны и со своих граждан и предприятий – на территории других стран. Соответ-

ственно, успешность внешней налоговой политики страны определяется долей доходов, поступающих от налогообложения указанных видов деятельности в бюджет каждой из вовлеченных в эту деятельность стран. Показателем заинтересованности в обеспеченности своего национального интереса в этой сфере может служить политика США, которые привлекают к налогообложению *любую деятельность* иностранцев на своей территории и *любые доходы* своих граждан и своих резидентов («постоянных жителей») от деятельности на территории других стран.

Развитые страны практически все при защите своих налоговых интересов следуют примеру США и своих взаимных отношениях придерживаются абсолютного приоритета принципа «резидентства» (любые доходы лица из любых источников подлежат полному обложению налогами в стране его резидентства), дополняя его принципом «происхождения дохода» (любые доходы, получаемые из источников в данной стране, подлежат в ней налогообложению при переводе их в другую страну). Проблему двойного налогообложения, возникающую в отношении доходов национальных лиц из источников в других странах, обычно решают путем применения «инострannого налогового кредита», т.е. – зачета налога, удержанного в стране источника дохода, в счет налоговых обязательств их получателя в стране его резидентства. Но если для налогоплательщика конечный результат такого регулирования в принципе одинаков (общая сумма его налоговых обязательств не уменьшается и не возрастает), то задействованные в этом процессе страны оказываются в ситуации «торга налоговыми ставками», в результате которого они могут как сильно проиграть, так и серьезно выиграть. Действительно, налоги, применяемые в стране-источнике дохода, уменьшают «эффективную» (остаточную) ставку налогообложения в стране резидентства налогоплательщика, поэтому у последних всегда есть стимул добиваться снижения налогообложения в странах, откуда получают их граждане (резиденты) и предприятия.

Как известно, наиболее богатые граждане и компании проживают и располагаются в развитых странах и не случайно именно представители властей этих стран во всех международных организациях и на всех международных форумах активно выступают за снижение налогов с «иностранных доходов» в странах происхождения этих доходов – обычно, по лозунгами «устранения барьеров» в международной торговле и «стимулирование притока» иностранных инвестиций. Но поскольку каждая страна теоретически полностью суверенна в своей системе налогообложения, то в качестве удобного рычага воздействия на них избирается путь «взаимного снижения налоговых барьеров, «мешающих» развитию экономических связей». Такое «снижение налоговых барьеров» предлагается реализовывать путем заключения международных налоговых соглашений - и соответствующая этим целям модель налогового соглашения как раз и была разработана экспертами ОЭСР (первый вариант – еще в 1963 г.; сейчас в ходу версия 2005 года).

СССР в свое время согласился на применение этой модели налогового соглашения - имея в виду, что реальной самостоятельной деятельности иностранных инвесторов и компаний на его территории не будет никогда и ни при каких обстоятельствах (именно поэтому в налоговых соглашениях, заключенных СССР, для СССР был применен термин «(постоянное) представительство» - в противовес термину «деловое учреждение» («участок деятельности»), сохраняемому для деятельности на территории стран-партнеров). Соответственно, и положения этих налоговых соглашений, определяющие режимы налогообложения доходов, получаемых иностранными лицами от деятельности и из источников в СССР, серьезно не рассматривались. Напротив, особое внимание уделялось снижению налоговых ставок в отношении доходов, получаемых советскими организациями на территории стран-партнеров («Интуриста», «Аэрофлота», судоходных предприятий, и т.д.), а также общеполитическим аспектам сотрудничества с этими странами (не случайно, первыми партнерами по заключению таких соглашений были США и Финляндия, и за

ними – ФРГ). Затем, с распадом СССР, ситуация коренным образом изменилась, но инерция приоритета политических соображений и игнорирования материальных (фискальных) национальных интересов сохранилась.

Россия сейчас имеет налоговые соглашения со всеми развитыми странами и рядом развивающихся стран (часть осталась еще со времен СССР, другие заключены заново) и все эти соглашения основаны на Типовой модели (соглашения), разработанной экспертами ОЭСР. Между тем, основная особенность этой модели состоит в том, что в ней открыто и целенаправленно проводится принцип предпочтения страны резидентства получателя дохода перед страной источника дохода. В соответствии с этим принципом странам-источникам доходов предлагается отказаться о своих прав налогообложения доходов и деятельности иностранных лиц на своей территории. Разумеется, на основе взаимности. И такая взаимность действительно оправдывается среди группы развитых западных стран, которые свои потери от отказа облагать налогами доходы, выплачиваемые в пользу национальных лиц других стран этой группы, примерно компенсируют выгодами от необложения налогами доходов своих национальных лиц на территории стран-партнеров в этой группе.

Однако этот баланс резко нарушается, когда речь идет об отношениях между странами, в которых одна из сторон выступает преимущественно в роли импортера капиталом и принимающей для международного предпринимательства стороны, а другая – в роли экспортера капиталов и предпринимательской инициативы. В этой ситуации «взаимность» в снижении или даже полной отмене налогов на вывозимые за рубеж доходы оборачивается массированным перемещением налоговых поступлений из страны принимающей капиталы и деловую активность, в страну-донора. Развивающиеся страны давно проявляли беспокойство в отношении такого положения дел и, как правило, воздерживались от заключения налоговых соглашений на принципах, закрепленных в Типовой модели ОЭСР. Позднее, по инициативе

группы развивающихся стран, вопросы такого неэквивалентного раздела налоговых доходов были вынесены на обсуждение в ООН, в результате чего к 1980 году была разработана и опубликована особая Типовая модель налогового соглашения, отдающая предпочтение сохранению налоговых прав (и налоговых доходов) за страной источника дохода. При этом следует отметить, что СССР подчеркнуто уклонился от участия в этой работе, а РФ с готовностью восприняла эту традицию и с необъяснимым рвением продолжает заключать все свои новые налоговые соглашения, ориентируясь исключительно на модель ОЭСР.

Между тем, Китай, к примеру, принципиально не идет ни на какие уступки в отношении своих прав налогообложения иностранцев и их доходов и даже в случае заключения налоговых соглашений с другими странами оставляет ставки своих налогов у источника неизменными. К примеру, несмотря на то, что баланс отношений с развитыми странами по статье «роялти» стабильно складывается не в пользу РФ – по данным за 2008 год, экспорт – 361 млн. дол., а импорт – 4,56 млрд. дол. – тем не менее Россия идет на снижение действующей ставки налога в 20 % до 0 в заключенных ею налоговых соглашениях с США, Великобританией, Францией, Германией, Италией, Нидерландами, Финляндией, и т.д. И для сравнения: в КНР по внутреннему законодательству установлена ставка налога «у источника» для роялти на уровне 10 % - для роялти (ниже, чем в РФ), но она сохраняется и во всех подписанных Китаем налоговых соглашениях (а всего к настоящему времени таких соглашений у КНР насчитывается примерно 70).

Характерной особенностью современного периода развития международных налоговых отношений является обострение борьбы за раздел «общего пирога» доходов от налогообложения внешнеэкономической деятельности – который весьма велик, если учесть, что многие развитые государства до 50 % своего национального дохода реализуют через механизм международных производственных и торговых связей.

Некоторые авторы считают настоящим переходом к хотя бы *минимальной гармонизации стандартов* деятельности в этой сфере, без чего страны рискуют «ввергаться в *налоговые войны*, ведущие к (взаимному) истощению».⁴³ Между тем, в документах, подготовленных американскими аналитиками сейчас прямо говорится об ужесточении конкурентной межгосударственной борьбы «за мировые источники формирования бюджетов»⁴⁴ (и даже о начале «новой империалистической войны за финансовые колонии» - при том, что еще президент Дж. Картер предлагал закрепить такой статус за «валютнозависимыми» («долларозависимыми») государствами).⁴⁵ Россия, как очевидно, прямо попадает в эту группу стран.

Анализ современной практики регулирования международных налоговых отношений показывает, что большинство стран, как правило, четко осознают и стремятся всеми средствами отстаивать свои национальные финансовые и бюджетные интересы в этой сфере.

Как известно, всякая страна может защищать свои интересы в сфере международных налоговых отношений двумя путями: за счет инкорпорации соответствующих «защитных» норм в свое внутреннее налоговое законодательство, и путем заключения двусторонних (или многосторонних) налоговых соглашений.

При этом заключение налогового соглашения между отдельными странами всегда выступает в качестве определенного финансово-налогового компромисса, от которого каждая страна что-то выигрывает – либо в результате перераспределения налоговых доходов между странами, либо в виде существенного расширения своей налоговой базы (за счет ликвидации «серых» секторов в экономике, расширения средств налогового контроля, приобретения новых возможностей расследования налоговых

⁴³ Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право, Москва, Международные отношения, 2002, с. 172.

⁴⁴ Hool A/ The World of New Capitalism: New Days or False Dawn? – NY, JFK University Publishing, 2003. P. 104-107.

⁴⁵ Тедеев А.А. Информационное право, М., 2005, с. 258.

преступлений, и т. д.). Если таких выгод прямо не просматривается, то каждая страна в таком случае предпочитает воздерживаться от заключения налогового соглашения и выбирает способ добиваться своих целей другими средствами (за счет укрепления внутренних средств налогового контроля и валютного регулирования, ограничения отношений своих граждан и предприятий со странами-налоговыми убежищами, и т.д.

Если учитывать тот факт, что во многих странах коммерческие обороты, проходящие через сферу внешнеторговых отношений, составляют до половины их ВВП, то станет очевидным, что недостаточное внимание, уделяемое налогообложению деятельности, осуществляемой с тем или иным участием иностранного элемента, может привести к тому, что до половины потенциальных налоговых доходов каждой страны может быть потеряно безвозвратно – и уйдет либо в казну более предусмотрительных стран-конкурентов, либо останется в карманах пользующихся этой слабостью власти налогоплательщиков.

Применительно же к позиции России очевидно, что для нее первоочередной является защита материальных интересов страны в сфере международных налоговых отношений. Конкретно эти интересы выражаются в защите и сохранении налогового потенциала страны – в части налогообложения деятельности, совершаемой с участием «иностранного элемента» на территории страны, и в защите законных налоговых прав российских граждан и предприятий, осуществляющих свою деятельность в других странах.

В этой связи можно отметить следующие важные обстоятельства. Первое заключается в том, что в России до сих пор не существует обоснованного перечня стран, с которыми России *выгодно и целесообразно иметь налоговые соглашения*. Более того, не разработаны и даже не делается попыток разработать хотя бы примерные критерии для составления такого перечня.

Второе обстоятельство состоит в том, что до сих пор нет понимания, что для разных ситуаций финансово-экономических отношений России с разными странами *необходимы разные ти-*

ны и разные модели налоговых соглашений. Это могут быть полные или ограниченные соглашения по подоходным налогам (основанные на разных моделях – для капиталопринимающих и капиталопортирующих стран), налогам с имущества и капиталов, с дарений и наследств, по взносам в системе социального страхования и обеспечения, соглашения об оказании правовой помощи в налоговых вопросах, о гармонизации налоговых режимов, и т.д. Для отношений с каждой отдельной страной и в каждом конкретном историческом условиях возможно и необходимо применение строго определенного типа налогового соглашения (или особой модели налогового регулирования отношений с этой страной в целом).

Третье обстоятельство связано с принятым в России подходом к обеспечению своих базовых позиций в сфере регулирования налоговых отношений с другими странами. Поскольку все налоговые соглашения основаны на компромиссе – т.е., на согласованном, с учетом противоречащих интересов сторон, изменении налогового законодательства в каждой стране – то большинство стран стремятся максимально жестко зафиксировать свои позиции в соответствующих нормах внутреннего налогового права. Некоторые страны даже выделяют специальный раздел норм, относящихся к своей внешней налоговой политике, в котором максимально широко формулируют свою налоговую компетенцию как внутри страны, так и за ее пределами. Далее, в ходе переговоров о заключении налоговых соглашений, у них есть возможность несколько отступить от этих норм – в обмен на определенные уступки и преференции со стороны своих партнеров.

Россия, в отличие от этой принятой практики, включила многие из этих компромиссных норм *непосредственно в свое налоговое законодательство* – и тем самым не только разрушила всю систему защиты своих налоговых интересов во внешней сфере, но и подорвала всякий интерес у своих потенциальных партнеров к регулированию налоговых отношений с нею на основе взаимных уступок и встречных шагов. В частности, в ст.

306 НК РФ «забиты» такие нормы льготных правил в отношении налогообложения иностранных предприятий, которые другие страны либо вовсе никому не предоставляют, либо предоставляют только в обмен на другие существенные уступки или льготы. К примеру, пунктом 4 ст. 306 освобождены от налогообложения в РФ действия по закупке товаров в РФ – например, нефти или газа, при том, что в других нефтедобывающих странах доходы от налогообложения иностранных компаний,купающих энергоресурсы у этих стран, составляют основную статью доходной части их бюджетов.

Кроме того, в Налоговом кодексе РФ для квалификации деятельности иностранцев на территории РФ, создающей основу для привлечения их к налогообложению, употреблено слово «представительство». Тем самым преднамеренно создана возможность для укрытия деятельности иностранцев под фактом отсутствия признаков «представительской деятельности». Для сравнения, в других странах основания для налогообложения иностранцев возникают на основе любой «деятельности», в том числе и осуществляемой через посредников (агентов, представителей, и т.д.). Возникает даже некоторый правовой парадокс для иностранцев в России: имея официального представителя (представительство), они могут быть привлечены к налогообложению, а если они действуют в России непосредственно, без всяких представителей, то они могут избегать всякого налогообложения.

Между тем, в США, например, защите национальных интересов в сфере налогообложения уделяется первоочередное внимание. Общий концептуальный подход государства в этой стране к решению этой задачи состоит в том, чтобы перекрыть любую возможность получения и вывоза каких-либо доходов из США без обложения их налогами. Показателем успешности действий властей в этом направлении является тот факт, что так называемое «отмывание грязных денег» (полученных от преступной деятельности или от незаконных и полузаконных коммерческих операций) в США может быть реализовано только в форме мас-

кирования их под какие-либо легальные доходы (например, путем «прокачки» через легальные коммерческие предприятия – как правило, в сфере услуг – с соответствующей уплатой всех полагающихся налогов). При действующей в США налоговой системе (при отсутствии НДС и невысоких ставках налогов на прибыль) такая практика оказывается более выгодной, чем изобретение различных изощренных схем или использование дорогостоящих международных цепочек фирм, не приносящих никакой иной выгоды, кроме как экономия на уплате налогов.

При этом следует иметь в виду, что в США не признается никаких налоговых иммунитетов в отношении обложения доходов, полученных противозаконными действиями, и в связи с этим правоохранные органы США часто используют именно налоговое законодательство для борьбы с наиболее серьезными формами организованной преступности. Так известному гангстеру Аль Капоне, многократно привлекаемому к ответственности за совершение многочисленных преступлений, всегда удавалось избежать вынесения приговора (предъявлялось «неопровержимое» алиби, свидетели преступлений неожиданно отказывались от своих показаний или просто исчезали). Тогда к делу подключили налоговую службу, агенты которой в течение года неотступно фиксировали все частные расходы гангстера. Затем Аль Капоне предъявили обвинения в недеklarировании источников своих доходов и суд незамедлительно вынес ему вердикт, предусматривающий длительный срок заключения. А та особенность американского законодательства, которая запрещает применение любых амнистий или сокращение срока заключения для лиц, обвиненных в неуплате налогов (по крайней мере, до момента полной компенсации государству всей суммы неуплаченных налогов и связанных с этим фактом штрафных санкций), гарантирует, что повторно нарушать налоговые законы никто не рискует.

При этом, налоговое законодательство США устанавливает исключительные права государства на налогообложение любых объектов на территории страны и в районах, находящихся под

временной или постоянной юрисдикцией США (например, на военных базах за пределами США), и максимально широко трактует основания для привлечения иностранцев к уплате налогов в американскую казну. При этом штаты, выступая в рамках своих налоговых полномочий, нередко занимают еще более жесткие позиции в этом отношении, чем федеральные власти. Известны, например, факты, когда власти отдельных штатов отказываются в предоставлении иностранным гражданам и компаниям, льгот, предусмотренных международными налоговыми соглашениями, заключенными США с другими странами.

Налоговая юрисдикция США выделяет, в качестве оснований для применения налогообложения по законам этой страны, следующие три группы критериев: а) материальные объекты и права, зарегистрированные или учрежденные по законам США – местонахождение этих объектов и прав на территории США является достаточным основанием для их исключительного налогообложения в США; б) гражданство США или, для иностранцев, постоянное или регулярное проживание на территории США – для физических лиц, а для юридических лиц – регистрация по законам любого из штатов США, наличие центра управления в США, а также владение или подконтрольность иностранной компании гражданам или резидентам США являются основаниями для исключительного налогообложения в США доходов этих лиц из американских источников, и для конкурентного, с учетом прав иных юрисдикций, налогообложения этих лиц по сумме их «всемирных» доходов; в) «деятельность» любых лиц «на территории США».

Последний критерий особенно важен, поскольку он позволяет налоговым властям США использовать практически любой признак или даже просто намек на отношение какого-либо лица или какой-либо деятельности к США для предъявления требований по уплате налогов. В определении этого последнего критерия слова «деятельность» и «территория США» не случайно поставлены в кавычки – оба эти понятия в применении их налоговыми властями США практически безграничны и беспредельны.

Например, частная радиостанция, вещающая с борта иностранного судна, находящегося вне пределов территориальных вод США, признается обязанной платить налоги в США со сборов за передаваемую рекламу – поскольку ее слушают жители США; виртуальные казино, действующие в сети Интернет, должны платить налоги в США, поскольку среди их клиентов есть граждане США; появление в американских СМИ рекламы товаров, даже не продаваемых в США, влечет за собой предъявление требований по уплате налогов в США – поскольку «она побуждает американских граждан покупать соответствующие товары во время их поездок за рубеж»; и т.д.

Необходимо подчеркнуть, что для обеспечения таких широких полномочий для налоговых органов США понятие «деятельности в США» в налоговом законодательстве этой страны -- **намеренно** !— не имеет четкого определения. В отличие от европейских стран, в США закон не дает и перечня конкретных признаков или условий, которые бы позволяли хотя бы крайние пределы применения этого понятия. Налоговое законодательство США не знает и понятия ПДУ, или «постоянного делового учреждения» («постоянное представительство», в ошибочном – причем, откровенно в ущерб интересам России – переводе этого термина в Налоговом кодексе РФ). Правда, понятие ПДУ используется США в налоговых соглашениях, заключаемых с другими странами – но исключительно для отношений только с этими странами и на основе тщательного и всестороннего учета встречных выгод, приобретаемых США. И, разумеется, США не заключают таких соглашений и не меняют режим «деятельности» на режим ПДУ в отношениях с теми странами, с которыми такая замена может нанести ущерб интересам США – например, в отношениях со странами-оффшорными центрами и со странами, не разделяющими подходов в борьбе против налоговых правонарушений. Вообще, для сферы налоговых отношений с другими странами США разработали и применяют собственную типовую модель налогового соглашения – отличающуюся от типовой модели ОЭСР, в первую очередь, тем, что в ней заменены

или устранены те положения, которые не удовлетворяют или не полностью удовлетворяют налоговым интересам США.

В концептуальном плане между режимом ПДУ и режимом «деятельности в США», на котором основывается внутренне налоговое право США, имеются следующие три важнейших отличия. Во-первых, ПДУ предполагает наличие «места деятельности», которое может быть доказано или оспорено на основании каких-то физических признаков или условий; США это ограничение не признают. Во-вторых, деятельность иностранного лица в режиме ПДУ предполагает некоторое «постоянство» или «регулярность» деятельности; США отвергают и это ограничение. В-третьих, деятельность в режиме ПДУ предполагает совершение некоторого полного цикла деятельности - или выраженного отдельного звена этого цикла; в США любое частное действие иностранца (или даже просто его присутствие) может трактоваться как «деятельность в США». Наконец, в других странах налоговые власти обычно, явно или неявно, принимают во внимание коммерческий или некоммерческий характер деятельности налогоплательщика: физического лица – по цели и мотивировке его действий, юридических лиц – по их статусу, характеру учредителей, и т.д. США же во всех случаях заведомо считают целью деятельности любого лица на территории США – извлечение доходов, и даже полное и документальное опровержение этого их предположения часто не помогает сбить их с этой позиции.

Таким образом, задачи укрепления национальной экономической безопасности России требуют формирования нового концептуального подхода в сфере внешней налоговой политики страны, что включает определение базовых основ внешней налоговой политики страны, а также разработку и применение более эффективных методов, средств и инструментов защиты национальных интересов страны в этой сфере. В частности, целесообразно – по примеру развитых стран - разработать и включить в НК РФ специальный раздел - *международное налоговое регулирование* – в котором были бы сформулированы, в принципиаль-

ном виде, все основные правила, режимы и инструменты, необходимые для защиты национальных интересов РФ в этой сфере.

Как пишет А.Тедеев, сейчас «с новой силой встает проблема защиты собственных фискальных (бюджетных) интересов от вымывания внутренней налоговой платформы со стороны не только офшоров, но и других развитых стран», и добавляет - «в таких условиях в изначально невыгодном положении оказываются страны так называемого второго и третьего мира, ибо их бюджетные источники оказываются «под прицелом» в первую очередь», что, очевидно, создает «определенные новые угрозы и для бюджетных интересов РФ».⁴⁶

Россия, между тем, неоправданно самоограничивает себя в своих налоговых правах еще на стадии внутреннего законодательства и отступает еще дальше – фронтально, практически по всем важным позициям – на уровне заключаемых ею налоговых соглашений с другими странами.

И в то же время, немало внимания уделяется разработке и внедрению некоторых «передовых» и «современных» налоговых инструментов, пользу от которых для России можно считать, по меньшей мере, сомнительной.

Взять, к примеру, последнее нововведение в налоговом законодательстве - включение в НК РФ нового раздела V(1) о налоговом контроле над ценами. В результате власть фактически создает в России новую, дополнительную систему налогообложения, чрезвычайно обременительную для налогоплательщиков и открывающую для налоговых органов безграничные, даже выходящие за пределы зависимости предприятий от указаний вышестоящих госорганов, существовавшей в советское время, возможности для вмешательства в деятельность частного бизнеса.

Действительно, в силу положений этого раздела значительно расширяются права налоговых органов в отношении контроля за трансфертными ценами. При этом авторами принятого законо-

⁴⁶ Тедеев А.А. Информационное право, М., 2005, с. 258.

проекта подчеркивается, что при его разработке максимально учитывался иностранный опыт.

Однако изучение реальной практики использования в работе налоговых органов зарубежных стран механизма контроля за трансфертным ценообразованием показывает совершенно другое.

Вообще своим возникновением проблема международных трансфертных цен обязана волне обретения независимости целым рядом стран Азии и Африки в начале 1960-х гг., в результате чего прямые методы экономического ограбления стран-бывших колоний компаниями из стран-метрополий ушли в прошлое и возникла необходимость применения более тонких средств безналогового вывоза прибылей из этих новых независимых государств. И тогда ТНК, действующие в этих странах, стали применять намеренно заниженные цены на сырьевые продукты, поставляемые из этих стран на мировые рынки. В дальнейшем они дополнили эту схему созданием посреднических фирм в небольших, обычно островных государствах, которые привлекали иностранные компании и банки для регистрации на своей территории крайне привлекательными финансовыми условиями, включая пониженные ставки налогообложения и даже полную отмену налогов. В результате потери в налоговых доходах стали нести и страны происхождения этих компаний и банков – т.е., уже и сами развитые страны.

Первыми озаботились этой проблемой США – которые включили положения о противодействии практике применения трансфертных цен в свое налоговое законодательство уже в середине 1960-х гг. А за ними вскоре последовали и другие страны, компании которых особенно активно действовали на рынках развивающихся стран – в первую очередь, Великобритания и Франция, и затем Канада, Япония, Австралия, Нидерланды, и т.д. (одновременно и обозначение этих компаний поменяли с одиозного «наднационального» (ТНК) на нейтральное МНК – многонациональные компании). Интенсивное изучение этих вопросов на уровне международных организаций привело к тому,

что уже в 1976 г. ОЭСР – организация, объединяющая исключительно развитые страны - подготовила специальный документ – «Руководящие принципы деятельности многонациональных компаний» (уже без приставки «транс»), в котором МНК рекомендовалось «воздерживаться от злоупотребления разными манипуляциями (включая использование трансфертных цен), направленными на искажение налоговой базы в целях обхода налогового законодательства стран, на территории которых осуществляется их деятельность». И далее, в 1979 г. ОЭСР выпустила специальный доклад «Трансфертное ценообразование и многонациональные предприятия» и в 1995 г. – «Руководство о трансфертном ценообразовании для многонациональных компаний и налоговых органов».

И сейчас на самом деле за рубежом о контроле за трансфертными ценами много пишут в прессе, но реальных действий еще очень мало. И вообще этот инструмент используется больше как потенциальная угроза для ТНК – как атомное оружие, которым можно угрожать, но лучше никогда не применять. Действительно, озабоченность этой темой выражают и представители фискальных органов ряда развитых и развивающихся стран, но на практике в первом случае – ограничиваются отдельными случаями преследования крупных компаний, а во втором случае – чаще используют другие, менее затратные методы – прямой контроль за ценами на вывозимое сырье, соглашения о разделе продукции, привлечение иностранных компаний как «чистых» операторов (добывающих государство сырье за фиксированное вознаграждение), и т.д.).

При этом необходимо подчеркнуть, что и в самых «продвинутых» развитых странах контроль по линии трансфертного ценообразования для внутри-торговых операций практически *не применяется*. Хотя злоупотребления такой практикой среди налогоплательщиков вполне обычно, в большинстве стран она либо легализуется (через концепции *консолидированного налогоплательщика*, налогоплательщика-домохозяйства, и т.д.), либо нивелируется существенно менее затратными методами. Среди

последних можно выделить *унитарную систему* налогообложения, применяемую на уровне региональных властей в ряде стран, налогообложение *по основному месту деятельности* компании (независимо от места ее регистрации), натуральные формы обложения (например, по условиям СРП), а также порядок по каждому участкам деятельности компании (последний порядок, кстати, уже присутствует в российском законодательстве – в части регулирования налогообложения «постоянных представительств», предусмотренного заключенными РФ налоговыми соглашениями с другими странами).

В предложенным же правительством В новом варианте законодательных норм сфера применения контроля за трансфертных ценообразованием настолько широка, что можно говорить о переходе к принципиально новой концепции налогообложения, при которой налогоплательщик должен самостоятельно собирать «компрометирующие сведения» о себе и своей деятельности и незамедлительно передавать все эти сведения налоговым органам (и подвергаться еще штрафным санкциям – не за нарушения норм налогообложения в форме неуплаты или недоплаты налогов, а просто за факт недонесения о себе).

Иначе говоря, в новой модели регулирования трансфертного ценообразования заложена идея отхода от действующей, традиционной концепции. При этой концепции, когда «налогоплательщик прячет, а налоговый орган выявляет нарушения», любое такое нарушение надо не только выявить, но и еще обосновать его серьезную материальную значимость с точки зрения защиты интересов казны. При этом установлено, что налогоплательщик не считается виновным, если его противоправные действия не доказаны налоговым органом, если эти его действия не имели своей целью уклонение от уплаты налога и если все эти его действия в конечном счете не принесли ущерба казне в виде недополученных налоговых доходов. При новом порядке все эти ограничения отодвинуты в сторону, на первое место поставлены формальные признаки наличия «нарушения» и карать налогоплательщиков предлагается уже за само это «нарушение». Авто-

ры этой новой модели регулирования, как очевидно, не приняли во внимание и особую затратность предполагаемой схемы регулирования (которая, кстати, и определяет особую осторожность в использовании аналогичных методов налоговыми властями зарубежных стран).

Рассмотрим эту новую модель регулирования трансфертного ценообразования более подробно.

В состав сделок, контролируемых в соответствии с предлагаемым законопроектом, входят любые сделки, совершаемые между взаимозависимыми лицами – и даже сделки, в которых один и тот же товар проходит через операции с третьими лицами, но в конце или на любом последующем этапе продвижения переходит в руки одно из вышеупомянутых взаимозависимых лиц. При этом, если учесть, что в п.2 статьи 105(1) нового закона предусмотрено 11 случаев «взаимозависимости» юридических и физических лиц, то риски попадания многих обычных коммерческих операций под контроль по линии трансфертных цен, оказываются чрезвычайно высоки.

В частности, под такой контроль подпадают любые сделки между организациями, которые в доле более 20 % их акционерного капитала контролируются одна другой, или обе они – одним лицом в той же доле, или когда физическое лицо заключает сделку с организацией, в которой ему принадлежит более 20 % акций (например, приобретение обуви производства компании, в которой ему принадлежит соответствующая доля акционерного капитала). И к этому еще добавляются ситуации, когда лицо *косвенно* владеет указанной долей акционерного капитала и когда такое владение осуществляется *совместно* с другими *взаимозависимыми лицами*. Так же и в том же порядке подлежат контролю любые сделки с участием физических лиц, выступающих от своего имени – если они связаны отношениями брака, родства, свойства, и т.д., или действующих как директора или управляющие компаниями – если они подчиняются друг другу *по должностному положению*, или исполняющих функции учредителя доверительного управления, траста, траст-фонда, и т.д. И, нако-

нец, любые лица, если одно из них связано отношениями взаимозависимости с *представителем* другого лица или когда *представители* каждого из них являются взаимозависимыми лицами.

И сверх всего этого, в этой же статье закона имеется еще пункт 3, в котором установлено, что любые лица могут быть признаны взаимозависимыми между собой для целей налогообложения *по иным основаниям* (как можно понимать – по любым другим) с учетом не уточняемых (видимо, намеренно) «фактических обстоятельств». И далее этим же «любым лицам» дается еще право самим признавать себя «взаимозависимыми для целей налогообложения», если одно из них просто *может* (т.е., не обязательно эту возможность использует) «оказывать влияние на условия, результаты сделок или результаты деятельности» другого лица или других лиц.

При этом предлагается считать, что все эти необъятные права распространения контроля «взаимозависимости» граждан и предприятий, вручаемые налоговым органам, ограничиваются некоторыми количественными лимитами. В ст. 105 (15) нового закона такой лимит, определяемый как «сумма доходов и расходов от всех сделок, совершаемых взаимозависимыми лицами в каждом календарном году», установлен в размере 1 000 млн. руб. – но при этом обязанность налогоплательщиков «представлять сведения, обосновывающие соответствие цен, примененных в контролируемых сделках», возникает уже при достижении пороговой величины «суммы доходов и расходов» этих сделок в размере 100 млн. руб. (и далее этот порог планируется снизить уже до 10 млн. руб.). И при этом никакие лимиты вообще не действуют, если хотя бы одна из «взаимозависимых» сторон является плательщиком ЕСХН или ЕНВД, или когда предметом сделки является товар, признаваемый объектом обложения налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

Перечислим теперь кратко обстоятельства и причины, определяющие опасность перехода на массированное применение регулирования по линии трансфертных цен налоговыми органами РФ.

1. Необходимость для налоговых органов создания новой службы контроля за ценами (фактически нового «Госкомцен») и разработки методики их применения.

2. Необходимость для налоговых органов формирования команды юристов, достаточно квалифицированных, чтобы оспаривать в суде чисто *коммерческие основы* деятельности компаний (а право свободно устанавливать или менять цены на свою продукцию определяет суть любой коммерческой деятельности).

3. Необходимость для налоговых органов организовывать и вести *сплошной* учет ситуаций «взаимозависимости» налогоплательщиков – как внутри страны, так и вне ее пределов.

4. Создание для налогоплательщиков новых обязательств перед налоговыми органами – по выявлению и учету возможных «взаимозависимостей» и по *документальному* обоснованию применяемых ими цен.

5. Необходимость для компаний-налогоплательщиков постоянно отслеживать возможные изменения в отношениях их «взаимозависимости» с другими лицами (к примеру, если какой-то инвестор, внутренний или зарубежный, приобретет более 20 % акций этой компании, то в категорию особого «налогового риска» автоматически попадают все сделки этой компании с любыми другими компаниями, в которых этому же инвестору принадлежит (или принадлежало – на момент реализации соответствующей сделки) - также более 20 % акций.

6. Необходимость для налогоплательщиков собирать, изучать и накапливать информацию о ценах и ценообразовании на всех доступных для них рынках – на предмет возможных проверок и споров с налоговыми органами (с неизбежным появлением новой категории налоговых рисков для предпринимателей и инвесторов на российском рынке).

7. И, наконец, необходимость для налоговых органов проводить обширные и дорогостоящие внешнеэкономические расследования – и при этом с обязательным привлечением налоговых органов других стран, которые вовсе не горят желанием сотрудничать в проведении таких расследований, как только начинают

понимать, что результатом этих расследований может стать уступка части их налоговых доходов в пользу России.

Теперь покажем, какой полезный эффект могут иметь эти меры – в первую очередь, с фискальной точки зрения. Про внутриэкономическую деятельность мы уже говорили: создавать новую дополнительную систему налогового контроля ради более справедливого распределения налоговых доходов между регионами (без увеличения их общей суммы), по меньшей мере, не эффективно. В Европе, например, этой цели хотят добиться, просто закрепив право налогообложения крупных предприятий за одним регионом (страной), с последующим распределением общей суммы собранных налогов между всеми регионами (странами), в которых эти предприятия осуществляют свою деятельность (по специально разработанной формуле).

Для внешнеэкономической сферы важно иметь в виду тот факт, что вся эффективность применения регулирования по линии трансфертных цен в решающей степени зависит от возможности координировать эти действия с налоговыми органами другой страны. Следует признать, что основа для такой координации у РФ уже есть, это – соответствующие положения налоговых соглашений РФ с другими странами.

Вместе с тем, можно уже сейчас выразить сомнение в том, что результат будет многообещающим, что и неудивительно – поскольку при каждой такой «координации» страна-партнер должна будет согласиться на передачу части своих уже полученных налоговых доходов в пользу России. Из зарубежной практики можно привести успешные примеры таких взаимных «координаций»: США – против Швейцарии и Лихтенштейна, ФРГ – против Люксембурга, и т.д., но следует сразу подчеркнуть, что средства и возможности США и ФРГ воздействовать на своих партнеров несравнимы с теми, которыми обычно оперирует Россия (достаточно просто сравнить традиционные прокурорские запросы РФ Великобритании с тем арсеналом, который задействовали США против Швейцарии – тотальное давление по ли-

нии межгосударственных отношений, атака американских банков, активные операции разведслужб, подкуп свидетелей, и т.д.).

Из всего этого можно сделать следующий конечный вывод: при всей «громоздкости» введенного нового режима налогового контроля ожидаемый от него полезный эффект (если он вообще возможен – так, например, в практике США налоговые доначисления по ряду крупных расследований злоупотреблений с трансфертными ценами фактически едва покрыли расходы на проведение самих этих расследований) даже для государства окажется малоощутимым и при том, что для многих налогоплательщиков последствия его применения могут оказаться просто катастрофическими.

При этом проблем для предприятий-налогоплательщиков уже создано предостаточно. От них теперь требуется не только отслеживать «объективные» рыночные цены по всем совершаемым им сделкам – во всяком случае, по тем, по которым есть риск превышения лимитов или появления контрагентом с указанными выше характеристиками, но еще и держать под контролем «отношения взаимозависимости», которые могут возникать у него с его клиентами, у его работников и его управляющих – с клиентами и между собой – а для предприятий, акции которых свободно обращаются на фондовых биржах, придется также еще отслеживать и все ситуации, когда в руках тех или иных лиц сосредотачиваются пакеты в размере более 20 % акций их капитала (а если У. Баффет или Дж. Сорос вдруг решили купить крупные пакеты акций российского предприятия – они сразу должны вводить внутренний контроль над свои ценообразованием, а когда они продадут свои пакета – сразу отменять?).

Но самое главное, если реально посмотреть на реальную российскую ситуацию, то мы увидим, что, если бы новый режим сейчас был немедленно введен в действие, то первыми фигурантами соответствующего расследования немедленно должны были бы стать «Газпром» (по многим внешнеторговым сделкам и, в особенности, с Украиной), Сбербанк вместе с ВТБ (по «антикризисному» кредитованию крупнейших компаний), РЖД – по

устанавливаемым им тарифам, предприятия, экспортирующие военную технику, и т.д.

Иначе говоря, государству по новым правилам предлагается в основном расследовать деятельность государственных же компаний – пусть и новыми, налоговыми рычагами. А в отношении иностранных компаний, кроме выявления факта злоупотребления трансфертными ценами, придется еще уговорить иностранное государство передать нам часть своих налоговых доходов – в противном случае эти компании столкнутся в двойном налогообложении и просто прекратят свою деятельность в России. При этом подчеркнем, что речь идет именно о прямых, производственных иностранных инвестициях, а портфельным инвестициям иностранных спекулянтов новый порядок никак не угрожает.

В конечном счете, все эти обстоятельства, как минимум, требуют задуматься, прежде чем массово вводить новые методы контроля за ценами – рыночных свобод в России и так маловато (даже в сравнении с коммунистическим Китаем), а ценами и тарифами у нас и так занимается достаточное число государственных органов. И если говорить о коррупции, то новые полномочия, которые обещаны государственным органам предлагаемым законопроектом – даже перенасыщен возможностями для общего давления на бизнес, и индивидуального обогащения – для государственных чиновников.

4.4. Предложения по совершенствованию законодательной базы международного налогового регулирования в РФ.

Таким образом, как видно из изложенного, налогообложение иностранных лиц является серьезной проблемой для налоговых органов. В развитых странах давно разработаны и применяются достаточно эффективные меры борьбы против уклонения от налогов, практикуемых в сфере внешнеэкономической деятельности и с их помощью удастся привлекать в казну значительные суммы дополнительных налоговых поступлений. При этом сле-

дует иметь в виду, что «иностранцами» нередко выступают и национальные лица и компании, которые предпочитают осуществлять инвестиции и реализовывать отдельные виды своей деятельности через посредство иностранных агентов или с помощью зарегистрированных в других странах фирм, компаний, трастов или фондов.

В РФ у налоговых органов в этой сфере испытывают особые затруднения, связанные, во-первых, со слабостью или отсутствием «внешних» контрольных институтов, ограничивающие манипуляции с занижением прибылей и скрытным переводом активов и капиталов в зарубежные «налоговые убежища» (фондовые и товарные биржи, внешние аудиторы, банки, инвестиционные и страховые компании, и др.), и, во-вторых, с расходы и активы

С взысканием налоговой задолженности с иностранных должников у всех стран нашего сообщества возникают серьезные трудности. При этом следует понимать, что **налоговая задолженность** – это *начисленные* налоги, т.е., налоги, рассчитанные с *выявленной* налоговой базы и предъявленные *установленным* налогоплательщикам.

Но это – только малая часть проблемы. Другая, существенно более важная и значительно более весомая часть проблемы - это то, что налоговые органы наших стран (в отличие от акцентированно агрессивных именно в этой сфере налоговых служб развитых стран) большую часть налоговой базы и значительное число налогоплательщиков в этом направлении и в этом фокусе просто **не видят**. И наши западные партнеры давно к этому порядку привыкли. Поэтому фактически те налоговые доходы в сфере внешнеэкономической деятельности, которые мы пока не научились эффективно *выявлять*, вовсе не остаются «без присмотра», они исправно собираются властями западных государств – наших партнеров по этой внешнеэкономической деятельности.

К примеру, в РФ не применяется прогрессивное налогообложение доходов *экономических резидентов* нашей страны (т.е.,

кто извлекает основные свои доходы именно в нашей стране). Но это не значит, что эти лица вообще не платят налогов, или что они не платят налогов по прогрессивным ставкам. Как раз наоборот, большинство из них платят налоги и именно по прогрессивно высоким ставкам. Но они платят эти налоги в тех западных странах, в которых им удастся получить статус *налогового резидента* (который необходим для всякого, кто надеется в будущем получить гражданство или просто осесть на постоянное жительство в этой стране). При упорядочении порядка определения налогового резидентства и при применении для налоговых резидентов режима прогрессивного налогообложения дохода мы, как минимум, имели бы спорные ситуации (с соответствующими западными странами), и при этом - с хорошими шансами на их разрешение в нашу пользу.

Отметим еще и следующий важный момент. В практике государственного регулирования экономики общепризнанно, что деятельность национального капитала следует поощрять, а иностранного - ограничивать. Однако возникают ситуации «экспорта отдельных частей (или элементов) национальной налоговой базы»: когда местный собственник компании, предприятия меняется на зарубежного, активы в виде ценных бумаг переводятся на номинального собственника, зарегистрированного (проживающего) за рубежом, вообще, когда сделки с местными активами совершаются вне пределов национальной налоговой юрисдикции (в других странах, в международных финансовых центрах, в оффшорных (свободных) зонах развитых стран, и т.д.). И следует еще добавить и более простые случаи, когда сам собственник компании или иных активов окончательно переезжает на местожительство за границей, даже меняет свое гражданство – предварительно поучаствовав в приватизации государственного имущества как местное лицо, получая налоговые и иные льготы

и прямые бюджетные трансферты, предназначенные только для национальных лиц⁴⁷, и т.д.

Российские власти с некоторого времени стали обращать внимание на такие ситуации, и президентом РФ дано поручение разработать комплекс мер, которые могли бы лучше защищать налоговые интересы при таких обстоятельствах и одновременно препятствовать злоупотреблениям при использовании налоговых и иных льгот, предусмотренных исключительно для предприятий национального капитала. Пока же, как очевидно, мы неизбежно несем серьезные потери в налоговых доходах – и особенно это заметно в отношениях со странами, которые давно, последовательно и целенаправленно выстраивают систему барьеров и заградений, препятствующих «утечке» потенциальных налоговых доходов вместе с покидающими эти страны компаниями, капиталами и отдельными гражданами. В России же ничего подобного такой системе нет, а для ее создания пока не выработаны даже принципиальные подходы.

Поэтому, прежде, чем ожидать конкретных результатов в плане решения поставленных задач, необходимо определить следующие моменты:

- объекты регулирования;
- методы и формы регулирования;
- субъекты регулирования;
- стороны, противостоящие предполагаемому регулированию.

В настоящее время в РФ этими вопросами – в разной степени, по разным направлениям и в разных объемах – занимаются несколько ведомств и организаций: министерство финансов, прокуратура, министерство внутренних дел, Росфинмониторинг, Центробанк, МЭРТ, налоговые и таможенные органы, и т.д. Од-

⁴⁷ Например, в США после войны государственное военное имущество (суда, транспортные средства, складские запасы, и т.д.) продавалось буквально за бесценок (судно типа «либерти» - за 1 доллар) – но только гражданам США. И при этом в США действует правило, что гражданин США, даже сменивший свое гражданство, все еще не менее 10 лет продолжает привлекаться к налогообложению в США в статусе налогового резидента этой страны.

нако единой политики и отстроенной системы взаимодействия между ними нет, и о каких-либо позитивных результатах при такой системе регулирования говорить не приходится.

Если сравнить эту ситуацию с развитыми странами, то при всех различиях в применяемых системах права, в квалификации правонарушений и в правилах отчетности главным «субъектом регулирования» в них является налоговая служба. Объясняется это тем, что именно налоговая служба, единственная из всех органов государственной власти, вправе: а) требовать от граждан и предприятий, под угрозой серьезных правовых санкций, предоставления информации о любой их деятельности, имеющей какие-либо финансово-имущественные последствия, как осуществляемой в своей стране, так и за ее пределами; б) собирать, накапливать информацию и осуществлять контроль в отношении зарубежной деятельности «национальных» граждан и компаний; в) подводить под систему такого контроля иностранных граждан и предприятий. Кроме того, налоговая служба является единственным государственным органом, который вправе переводить любые нарушения в порядке (или в составе) предоставления информации непосредственно в «материальную форму» - как ущерба, нанесенного государству из-за неуплаты (недоплаты) налогов (т.е., может *создавать* «состав правонарушения» без каких-либо действий с обвиняемой стороны).

«Объектами регулирования» формально являются любые налогоплательщики, любые их активы и любые совершаемые ими сделки. Фактически же контроль концентрируется на физических лицах - как владеющих имуществом и действующих от своего имени, так и занимающих посты и действующих по полномочиям от компаний, предприятий и иных правовых объектов и «конструкций». Также и предусмотренные законом санкции наиболее действенны именно против граждан, которые непосредственно несут на себе все тяготы спора с государством и возможных, вытекающих из этого спора, личных и материальных наказаний, в отличие от компаний - юридических лиц, которые в строгом правовом смысле являются всего лишь пассив-

ными *объектами* имущественных отношений между физическими лицами.

«Методы и формы регулирования» также, в основе своей, основываются на вышеперечисленных особых полномочиях налоговых органов – с особенностями системы налогообложения в каждой отдельной стране. Общие – и определяющие – моменты состоят в том, что: а) все эти страны применяют «принцип резидентства», позволяющий привлекать к налогообложению «всемирную сумму доходов» (в некоторых странах – и имущества) как граждан (физических лиц), так и компаний (юридических лиц); б) все эти страны применяют прогрессивную шкалу при налогообложении доходов граждан (некоторые – и имущества, а США используют прогрессию и при налогообложении прибыли юридических лиц), которая *необратимо создает недоплату по налогу при малейшем недоинформировании налоговых органов о сумме и составе получаемых доходов*; в) все эти страны контролируют налогооблагаемые доходы граждан *по сумме прироста принадлежащей им собственности и произведенных ими расходов в данном отчетном периоде*.

И, далее – «стороны, противостоящие предполагаемому регулированию». В отличие от нашей практики, во всех развитых странах, на первом месте - отнюдь не юридические лица. Компании не нарушают законов: законы нарушают люди, представляющие эти компании, управляющие этими компаниями, или использующие эти компании как прикрытие для своей противозаконной деятельности. Поэтому в своей практике налоговые органы часто используют «принцип транспарентности», позволяющий им видеть «сквозь» юридическую конструкцию компании неблагоприятные или просто преступные действия лиц, которые в этой компании работают или ее прикрываются.

Поэтому первая сторона – это граждане, собственные или иностранные, и для контроля за ними во всех развитых странах существуют специальные нормы и режимы, *у нас неизвестные либо не применяющиеся*.

Вторая сторона, реально противостоящая рассматриваемому регулированию, это – иностранное государство и его налоговые органы. Действительно, граждан и компаний, *нигде не платящих налогов*, практически не бывает, и потому любое ужесточение налогообложения в отношении лиц, каким-либо образом «замешанных» во внешнеэкономической или международной деятельности (а среди крупных корпораций и богатых собственников таких – 100 %), неизбежно затрагивает конкретные материальные интересы того государства, где эти лица сейчас платят свои налоги (или не платят, но пользуются в этих странах налоговыми льготами – что опять же означает, что просто эти страны получают от них пользу в иной форме, не в форме прямых налоговых выплат).

Отсюда видно, что надежды наших налоговых органов на помощь иностранных государств в налоговых вопросах (и в отношении наших «национальных» лиц, и, тем более, в отношении лиц «иностраннных» - по паспорту, регистрации, просто по месту жительства) – в целом *тщетны*. Напротив, все страны в современном мире ожесточенно борются за свою долю «налогового пирога» и на уступки так просто никто не пойдет.

Отсюда видно, что обсуждаемые сейчас меры *по интенсификации сотрудничества с налоговыми органами других стран* с точки зрения *прироста налоговых доходов, поступающих в нашу казну*, никаких серьезных перспектив не имеют.

А с юридическими лицами, особенно крупными компаниями, как раз никаких острых противостояний можно не ждать. Их управляющие платят налоги не из своего кармана, и им в принципе все равно сколько и где платить налогов. Для более важна стабильность налогового законодательства, они хотят знать далеко наперед, какие налоги и по каким ставкам будут с них взиматься в разных странах на возможно более далекую перспективу знать. И возможные неприятности, связанные с избыточными или чрезмерными налогами, они предпочитают обходить другими путями: не рисковать обманом налоговых органов, из-за чего в тюрьму могут попасть они сам, а просто принимая решения об

отказе от новых проектов или о сворачивании уже имеющейся деятельности своей компании в той стране, которая *конкурентно* выбивается из общего ряда стран по уровню налоговых ставок или по набору применяемых налогов.

Поэтому выявление реальных «противостоящих сторон» - вместо юридических лиц – прикрытий, которые легко меняют управляющих, собственников, свою юридическую и налоговую «прописку», вообще свою национальность, а также инвестиционные приоритеты и даже основной род деятельности – *физические лица* (выступающие в роли собственников, инвесторов, директоров и управляющих компаний, и т.д.) и *государства*, неизбежно требует и иного подхода к деятельности налоговых органов в этой сфере.

В практике развитых стран всем этим вопросам уделяется огромное внимание. Это связано с тем:

а) что до 50 % всего хозяйственного оборота в этих странах осуществляется через сферу внешнеэкономических связей;

б) что движение финансовых и фондовых активов в современном мире предельно либерализовано и в отношениях между развитыми странами практически не встречает никаких серьезных барьеров;

в) что движение денежных средств, опосредуемое процессом формирования денежных (налогооблагаемых) доходов, на 90 и более процентов связано с общемировыми фондовыми и валютными рынками, на которых границы национальных налоговых юрисдикций весьма размыты (если вообще существуют).

При этом в отсутствие ограничений на движение товаров (имущества), капиталов и людей (инвесторов, предпринимателей, наемных работников) в группе развитых стран основным инструментом защиты национальных интересов в них становятся методы налогового регулирования.

В частности, среди мер и средств налогового регулирования и налогового контроля, применяющихся в практике развитых стран в отношении иностранных лиц и компаний, можно выделить следующие:

- введение режима «резидентства» для юридических лиц;
- замена в налоговом законодательстве режима «постоянного представительства» на режим «осуществления деятельности»;
- введение, для иностранных лиц, «осуществляющих деятельность» на национальной территории, обязанности назначать, из местных лиц, ответственного представителя по налогам;
- ограничение возвратов НДС по экспорту для продукции с незначительной долей добавленной стоимости;
- введение режима «авансового налога» для нереализованного прироста капитала в отношении лиц, меняющих резидентство или гражданство;
- введение налогового контроля на границе для лиц, нарушающих режим посещения в туристических целях;
- методы вменения дохода и определение налогооблагаемого дохода расчетным (косвенным) методом;
- методы «унитарного налогообложения»; и т.д.

Предметами налогового регулирования при этом являются субъекты хозяйственной деятельности (юридические и физические лица), а также их доходы и капиталы.

Сферами налогового регулирования являются «движения» предметов налогового регулирования:

- а) между регионами внутри страны;
- б) между странами в рамках интеграционных объединений;
- в) между странами-членами интеграционных союзов и другими странами.

Методы налогового регулирования в развитых странах обычно представлены:

- а) контролем за движением лиц (смена резидентства или гражданства, подданства лица);
- б) контролем за движением имущества (транспортных средств, драгоценностей, антиквариата, неименных («на предъявителя») финансовых активов и инструментов, и т.д.);
- в) контролем за движением нереализованного прироста капитала (когда сделки совершаются между местными лицами и иностранцами, между местными лицами – в отношении зарубежных

активов, между иностранными лицами – в отношении местных активов);

г) контролем за движением денежных (валютных) средств.

При этом необходимо отметить, что в странах ЕврАзЭС многие из этих методов и инструментов либо вообще неизвестны, либо известны, но не используются, либо используются, но крайне неэффективно.

Поэтому задачами работы должны стать не только выявление этих методов и инструментов, но и определение возможности их использования в реальной действительности ЕврАзЭС. В процессе этой работы необходимое внимание также должно быть уделено упрощению налоговых правил и процедур и их гармонизации в рамках Таможенного союза и ЕврАзЭС.

Таким образом, для достижения реальных результатов в плане защиты национальных интересов при налогообложении иностранных лиц необходимо осуществить следующее:

- произвести критический анализ действующих норм законодательства и существующей практики налогового контроля и взыскания задолженности в отношении иностранных лиц в государствах-членах ЕврАзЭС;

- изучить и критически проанализировать опыт иностранных государств в отношении налогового контроля и взыскания задолженности с иностранцев;

- разработать и обосновать конкретные меры и предложения по созданию эффективного механизма налогового контроля и взыскания налоговой задолженности и налоговых платежей с иностранных лиц.

При этом уже сейчас, незамедлительно, необходимо приступить к разработке последовательной и согласованной системы мер по упорядочиванию налогообложения иностранных лиц в РФ и повышению налоговой эффективности применения этих мер с учетом практики и опыта других стран. В частности для этого необходимо:

а) ввести соответствующий раздел по регулированию налоговых отношений «с участием международного элемента» в НК РФ, используя, например, опыт Германии и Франции, установив при этом для иностранных лиц особый режим регистрации, учета и отчетности в налоговых целях; исключить понятие ИП («Постоянного представительства»), с заменой его понятием «деятельности» (по опыту США и Великобритании; ввести «сплошной» режим налогообложения переводимых из РФ доходов как юридических, так и физических лиц;

б) пересмотреть действующие международные налоговые соглашения РФ и приостановить заключение новых соглашений до проведения их экспертизы на предмет нанесения ущерба интересам казны и налоговым интересам России;

в) не требовать сбора справок, а ввести реальную финансовую ответственность всех физических лиц как действующих от имени фирмы, так и от имени государства за совершаемые (разрешаемые, допускаемые) действия по регистрации фирм, выдаче лицензий, открытию и управлению счетами предприятий и т.д.;

г) пересмотреть с точки зрения защиты налоговых интересов России действующий иммиграционный режим, предусмотрев при этом недопущение деятельности, в любой форме, иностранных лиц на территории РФ без постановки их на налоговый учет и исключив применение для них в РФ более льготных режимов – по всем доходам для всех видов деятельности – чем для российских лиц.

Кроме того, для нормализации вообще всей сферы регулирования внешней налоговой политики России предлагается выделить в НК РФ специальный раздел «Налоговая юрисдикция и международные налоговые отношения». Далее следует проект текста этого Раздела.

Раздел N. Налоговая юрисдикция и международные налоговые отношения.

Статья 1. Международные налоговые отношения.

Международные налоговые отношения включают в себя:

а) отношения между налоговыми органами одного государства и налогоплательщиками-иностранными лицами, действующими на территории данного государства или получающими доходы из источников в этом государстве;

б) отношения между налоговыми органами одного государства и налогоплательщиками-лицами этого государства, действующими за пределами территории этого государства или получающими доходы из источников в других государствах;

в) отношения между налоговыми органами разных государств;

г) отношения налоговых органов с международными организациями.

Статья 2. Регулирование международных налоговых отношений.

Международные налоговые отношения могут регулироваться:

- путем односторонних норм и правил, установленных положения национального налогового законодательства каждой страны;

- путем заключения двустороннего или многостороннего международного соглашения;

- путем заключения договора между конкретным государством и международной организацией.

Статья 3. Международные налоговые соглашения.

3.1. Международные налоговые соглашения могут заключаться между государствами в целях:

- регулирования правил взимания и администрирования отдельных налогов (групп налогов);

- регулирования правил взимания и администрирования налогообложения отдельных видов деятельности;

- установления сотрудничества по оказанию взаимопомощи при взимании налогов и в целях борьбы против уклонения от налогов;

- обмена информацией по налоговым вопросам.

3.2. Положения и нормы, установленные вступившим в законную силу международным налоговым соглашением, имеют приоритет для налоговых органов каждого из государств-участников этого соглашения в случае противоречия их с соответствующими положениями и нормами национального налогового законодательства. За налогоплательщиками-национальными лицами этих государств сохраняется право выбора применения к ним исключительно норм национального налогового законодательства. При этом налоговые органы вправе регулировать этот выбор налогоплательщика условиями, ограничивающими временные рамки реализации этого выбора или запрещением избирательного подхода налогоплательщика (пользоваться таким правом выбора для отдельных ситуаций, а не всей деятельности налогоплательщика в целом).

3.3. Международное налоговое соглашение имеет свою силу в отношении круга лиц и перечня налогов, определенных положениями этого соглашения. При этом, если такое соглашение включает в сферу своего действия налоги, входящие в юрисдикцию региональных (местных) органов власти, то по требованию любой из сторон такого соглашения должны быть совершены необходимые процедуры, обеспечивающие распространение действия этого соглашения также и на соответствующие региональные (местные) налоги.

3.4. Международные налоговые соглашения могут заключаться между двумя и большим числом государств.

Статья 4. Налоговая юрисдикция.

Под налоговой юрисдикцией понимается область применения налогового законодательства соответствующего государства или его обладающего налоговыми полномочиями административно-территориального подразделения, определяемая территориальными пределами данного государства или его административно-территориального подразделения и совокупностью налоговых прав в отношении лиц и объектов обложения, осуществляющих деятельность или находящихся вне этих территориальных пределов.

Статья 5. Принципы определения налоговой юрисдикции государства.

5.1. Налоговая юрисдикция государства определяется на основе принципа *территориальности* и принципа *национальной привязки*.

5.2. Принцип *территориальности* определяет право государства облагать налогами имущество, доходы и сделки, находящиеся, получаемые и совершаемые на территории, на которую распространяется суверенитет этого государства.

5.3. Принцип *национальной привязки* определяет право государства облагать налогами национальных лиц, имеющих имущество, получающих доходы или совершающих сделки на территории (территориях), на которые распространяется суверенитет другого государства (других государств).

5.4. В отношениях между государствами принцип *территориальности* имеет безусловный приоритет перед принципом *национальной привязки*. Государство, применяющее принцип *национальной привязки*, может устранять двойное налогообложение своих национальных лиц, возникающее в связи с обложением налогами их имущества, доходов и сделок, находящегося, получаемых и совершаемых на территории других государств, на основе норм, установленных в его национальном налоговом законодательстве, или путем заключения налогового соглашения с другим государством (государствами).

5.5. Методами исключения (устранения) международного двойного налогообложения являются:

- метод исключения из налогообложения (объекта обложения, налогоплательщика);
- метод зачета (отнесения налога, уплаченного за рубежом, на затраты при определении облагаемого дохода налогоплательщика);
- метод налогового кредита (зачет налога, уплаченного за рубежом, в счет налогового обязательства налогоплательщика).

Статья 6. Пределы налоговой юрисдикции.

6.1. Определяющие налоговую юрисдикцию государства территориальные пределы охватывают территорию этого государства, включая территориальные воды, а также экономическую зону и континентальный шельф, на которые распространяются этим государством свои суверенные права или права исключительного ведения экономической и иной деятельности.

6.2. Определяющие налоговую юрисдикцию административно-хозяйственного подразделения государства территориальные пределы это административно-хозяйственного подразделения охватывают его территорию и прилегающие к ней воды, установленные законом о территориальном устройстве этого государства.

Статья 7. Показатели территориальной «привязки».

7.1. Налоговые права государства или его административно-хозяйственного подразделения в отношении лиц и объектов обложения, осуществляющих деятельность или находящихся за пределами территориальных границ этого государства или его административно-хозяйственного подразделения, определяются показателями «привязки» этих лиц, их деятельности или объектов обложения к территории этого государства или его административно-хозяйственного подразделения.

7.2. В качестве показателей такой «привязки» могут использоваться *налоговое резидентство* лица и принадлежность этому лицу объекта (объектов) обложения.

Статья 8. Налоговое резидентство.

8.1. Налоговое резидентство физического лица может определяться согласно следующим критериям: его гражданства, местонахождения его постоянного жилища, или центра его жизненных (семейных, экономических, финансовых) интересов, или места его обычного (привычного) проживания, или пребывания на территории данного государства в течение срока не менее 183 дней в данном календарном году (в течении периода, охватывающего любые последовательно считающиеся двенадцать месяцев).

8.2. Налоговое резидентство юридического лица может определяться согласно следующим критериям: место регистрации

(инкорпорации) компании, или местонахождение ее основной деятельности (основных активов), или местонахождения ее руководящих органов (главной конторы), или место ее фактического управления (постоянное место жительства президента компании, место проведения советов директоров компании, место проживания основных акционеров компании, и т.д.).

8.3. В случае возникновения спорных случаев резидентства физических и юридических лиц в двух и более странах (случаи двойного резидентства) приоритет получают критерии существа, а не формы. При наличии между соответствующими государствами международного налогового соглашения вопросы двойного резидентства физических и юридических лиц разрешаются в порядке, установленном положениями этого соглашения.

8.4. Понятие налогового резидентства может использоваться для разграничения налоговых прав и полномочий между административно-хозяйственными подразделениями одного и того же государства. Общий режим регулирования этих вопросов устанавливается налоговым законодательством данного государства.

Статья 9. Налогообложение налоговых резидентов и нерезидентов.

9.1. Налоговые резиденты подлежат налогообложению по общей сумме своих доходов, полученных из любых источников, как в своей стране, так и за рубежом (принцип «всемирного дохода»), и по общей сумме своего имущества (активов), находящегося как в своей стране, так и за ее пределами (принцип «всемирного имущества»). Нерезиденты подлежат налогообложению в данной стране только по доходам, полученным в этой стране, или из источников в этой стране, и только по имуществу (активам), принадлежащему им или используемому ими в этой стране.

9.2. Налоговые резиденты и нерезиденты подлежат налогообложению в данной стране по всем сделкам, осуществляемым ими на территории этой страны. Нерезиденты не подлежат налогообложению в данной стране по внешнеторговым сделкам, со-

вершаемым с налоговыми резидентами этой страны. Режим налогообложения налоговых резидентов по совершаемым ими внешнеторговым сделкам устанавливается законом применительно к каждому виду налога.

Статья 10. Налоговая юрисдикция государства в отношении иностранных лиц.

Осуществление коммерческой или инвестиционной деятельности иностранных лиц на территории данного государства, владение имуществом (активами) или получение ими доходов из источников в данном государстве составляют основания для привлечения этого лица к налогообложению в данном государстве.

Статья 11. Порядок определения налогового обязательства иностранного лица.

11.1. Под осуществлением деятельности иностранного лица на территории данного государства понимается содержание и использование фиксированного места деятельности (собственного или арендованного помещения, шахты, карьера, строительной площадки, склада, и т.д.) – критерий *места деятельности*; ведение регулярных и повторяющихся операций (организация театрализованных и зрелищных мероприятий, спортивных состязаний, передвижных выставок, рекламных компаний, и т.д.) – критерий *регулярности деятельности*; заключение сделок через агента – критерий *агентских отношений*.

11.2. Под владением имуществом (активами) иностранного лица понимается временный или постоянный переход в собственность этого лица объектов недвижимости, морских или воздушных судов или движимого имущества, расположенных или эксплуатируемых на территории данного государства. Имущество (активы) иностранного лица могут привлекаться к налогообложению на территории данного государства по критерию *местонахождения* (недвижимое имущество), *регистрации* (морские и воздушные суда) или *использования в деятельности* этого лица.

11.3. Под получением иностранным лицом доходов из источников в данном государстве понимается получение доходов, непосредственно не связанных с деятельностью иностранного лица в этом государстве. Источниками таких доходов могут быть вложения в имущество, иные капитальные активы или использование интеллектуальной (промышленной) собственности лица в данном государстве.

11.4. При этом факт регулярного или постоянного извлечения доходов из источников в данном государстве может быть признан и осуществлением деятельности иностранного лица в данном государстве (по критерию регулярности деятельности).

Статья 12. Методы установления налоговых обязательств иностранного лица

12.1. Любая деятельность иностранного лица на территории данного государства, независимо от ее продолжительности, регулярности и ориентированности на конечный коммерческий результат, подлежит налогообложению в данном государстве.

12.2. В зависимости от характера деятельности иностранного лица на территории данного государства могут применяться следующие методы установления налоговых обязательств этого лица:

а) на основе собственной отчетности этого лица, представляемой в виде бухгалтерского баланса (как обособленное подразделение – по отношению к общей деятельности лица);

б) на основе вмененного дохода, рассчитываемого по ряду количественных параметров, характеризующих долю деятельности лица в данном государстве в сравнении с общими показателями его деятельности (в общем обороте (в сумме продаж, в общем потреблении сырья и материалов, в сумме активов (в общем капитале), в общем фонде заработной платы, и т.д.);

в) на основе определения объемов сумм и характера доходов, получаемых лицом из источников в данном государстве.

Статья 13. Понятие обособленного участка деятельности.

13.1. Совершение иностранным лицом повторяющихся сделок или осуществление им регулярной деятельности в данном государстве составляют один или несколько *обособленных участков деятельности (УД)* иностранного лица в этом государстве. Наличие одного или нескольких *участков деятельности* иностранного лица в данном государстве обязывает это иностранное лицо составлять и представлять налоговым органам обособленный отчетный (бухгалтерский) баланс по форме и в сроки, установленные законом этого государства. Иностранное лицо может составлять отдельные обособленные балансы по каждому *участку деятельности* или один сводный баланс по всем своим *участкам деятельности*, имеющимся в данном государстве.

13.2. Конечный результат (сальдо отчетного баланса) по каждому *участку деятельности* определяется на основе применения цен и тарифов, применяемых (или которые могли бы применяться) независимым (самостоятельным) предприятием, ведущим ту же самую деятельность и находящимся в тех же или аналогичных условиях.

13.3. На основе заключения двустороннего международного налогового соглашения в отношениях с конкретной страной могут быть установлены требования *постоянства* (характер деятельности) и\или *фиксированности* (место деятельности), определяющие концепцию *постоянного (фиксированного) участка деятельности (ПУД, ФУД)* - применительно к иностранным лицам либо одного, либо любого из этих двух договаривающихся государств, действующим на территории другого из этих государств.

13.4. Признаки *постоянства* или *фиксированности* деятельности определяются положениями такого двустороннего налогового соглашения в общем виде или применительно к отдельным видам деятельности.

Статья 14. Возможность самоограничения налоговой юрисдикции государства.

14.1. Самоограничение налоговой юрисдикции (налоговых прав) государства в отношении иностранных лиц может иметь

место на основе фактической взаимности или путем заключения международного налогового соглашения – но всегда при условии соблюдения принципа взаимной выгоды и получения прямой или косвенной компенсации за упущенные суммы бюджетных доходов.

14.2. На основе принципа соблюдения взаимной выгоды путем заключения международного налогового соглашения государство может применить самоограничение своей налоговой юрисдикции:

а) в отношении деятельности иностранного лица – посредством применения концепции *постоянного (фиксированного) участка деятельности (ПУД, ФУД)* (на основе критериев *фиксированного места деятельности и постоянного характера деятельности*, осуществляемой лицом через это ПДУ);

б) в отношении имущества, принадлежащего иностранному лицу на территории данного государства – путем изъятия, на основе взаимности, из налогообложения определенных объектов обложения (помещений и автотранспорта иностранных посольств, международных организаций);

в) в отношении доходов, получаемых иностранным лицом из источников в данном государстве – путем снижения ставок налогов, взимаемых «у источника» получения доходов».

Условие реализации новой налоговой системы.

Как можно быстро и эффективно переналадить налоговую систему от обслуживания ею действующей сырьевой модели развития в сторону заявленной руководством РФ инновационно-производственной модели?

Сразу подчеркнем, что непременным условием такой «переналадки» является достижение **ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО СОГЛАСИЯ** по следующим направлениям.

Первое. Государство сохраняет объем и нормы социальных обязательств на достигнутом уровне, но не будет их увеличивать за счет роста фискальных изъятий из экономики, без достаточ-

ных на то оснований (выражающихся в соответствующем росте производительности труда и в существенном повышении производительного потенциала экономики),⁴⁸ и впредь обязуется воздерживаться от любых действий, имеющих своим результатом нанесение ущерба способности граждан и предприятий к экономическому самообеспечению и самофинансированию (исходя из принципа: «если не можешь помочь – хотя бы не мешай»).

Второе. Государство берет на себя обязательство обеспечивать более справедливое распределение доходов и собственности в обществе – прежде всего, за счет создания здоровой конкурентной среды, путем устранения «монопольных зон» хозяйствования и неоправданных административных барьеров, средствами налогового регулирования (исходя из принципа: «если сил рынка (для экономического выравнивания прибылей и доходов) недостаточно – вмешивается государство»).

Третье. Безусловным приоритетом для государства является национальное производство, которому государство будет благоприятствовать средствами налогового регулирования и внешней налоговой и таможенно-тарифной политики (по принципу: «приоритет – национальному труду, национальному капиталу, национальному потреблению»).

Четвертое. Вывоз природных богатств и необработанного сырья (продуктов с минимальной или нулевой долей прибавленной стоимости) признается не «вкладом в ВВП», но вычетом из национального богатства, и исходя из этого государство такую практику будет твердо и последовательно ограничивать. Доходы, получаемые от такого вывоза национального богатства, полностью направляются на цели, как минимум, компенсирующие,

⁴⁸ Как признают в Минфине РФ, последние два года «новые обязательства, в том числе, социальные, принимались» под прогнозы (бюджетных) доходов, повышаемые в расчете на рост цен на экспортируемую нефть (Ведомости, 30.08.2010, с. 03).

а далее – и превосходящие понесенные страной потери (по принципу: «сколько вынес из дома – столько в дом и верни»).⁴⁹

Пятое. Абсолютным приоритетом в деятельности государства признается содействие росту среднего *заработанного дохода* населения – т.е. доходов, полученных от законной трудовой и предпринимательской деятельности национального населения (для этого органы статистики выделяют такой показатель – с «очищением» глобальных данных о доходах населения от вывоза природного сырья, от доходов криминального сектора и от доходов и прибылей иностранцев и иностранного капитала, а финансово-налоговые органы – контролируют ежегодную динамику этого показателя), что должно соответственно и отражаться в политике налогообложения (по принципу: «льготные налоги – для «заработанных доходов», повышенные налоги – для доходов «не заработанных», «даровых»).

Шестое. В налогово-бюджетном планировании государство устанавливает предел налоговых сборов на том уровне, который не угрожает подрывом способности народа к самовывживанию – т.е., отказывается от принципа устанавливать и собирать налоги «по потребностям» (правительства), и затем, исходя из этих «потребностей», соответственно и устанавливать ставки налогов. Соответственно, бюджет будет составляться по принципу: вначале определять пределы «посильного для народа (для налогоплательщиков) налогового бремени» (с установлением соответствующих этим пределам ставок налогов, дифференцированных для налогоплательщиков с разным уровнем экономической и материальной состоятельности), и затем, исходя из полученного результата – определять и планировать (распределять) бюджетные расходы.

Седьмое. В таможенном регулировании государство отходит от несвойственного этой сфере фискального упора на «выявление реальной рентабельности» внешнеторговых сделок и «улав-

⁴⁹ По признанию премьер-министра РФ В. Путина, «кризис был бы менее острым, если бы расходы бюджета ориентировались на заработанное реальным сектором, без учета нефти и газа» (Ведомости, 30.08.2010, с.03).

ливание полученных выгод» предприятий (эти задачи должны решаться налоговыми органами по месту деятельности предприятий) и берет курс на упрощение всех таможенных процедур, сокращение документооборота, с переходом, в перспективе, по импорту - к единым групповым (отраслевым) тарифам (единому тарифу) и по экспорту – к полной отмене таможенных пошлин (исключая экспорт сырья, в отношении которого тарифы должны устанавливаться на запретительном уровне).

Восьмое. Государство признает, что де-факто в стране существует *вторая налоговая система* – система административно-коррупционного перераспределения доходов,⁵⁰ и поскольку в обозримом будущем справиться с этой проблемой, как очевидно, не удастся, то вводит, для такого рода доходов, специальный режим налогообложения – обложение «неидентифицируемых доходов» (исходя из того, что получатели дохода в виде взяток едва ли захотят указывать настоящее происхождение такого дохода – из-за очевидных опасений попасть под преследование уже за факт оказания незаконных услуг за деньги) по особой ставке в 50 % (кроме того, следует предусмотреть, что до 10 % от суммы привлекаемого к налогообложению дохода может быть выплачено третьим лицам - за предоставление информации о факте получения взятки).

Девятое. Государство должно признать безусловный приоритет, в своей экономической и финансовой политике, поддержки производства *прибавочного продукта* (прибавочный продукт - это то, что «можно поделить и потратить», его денежным выражением является *прибавочная стоимость*). Ни прирост «прибылей», ни увеличение «зарботных плат», ни повышение «бюджетных трансфертов» (в виде пенсий и социальных пособий) не доказывают роста или вообще присутствия в экономике реального *прибавочного продукта* («прибыль» как чисто учетный показатель может расти за счет проедания основного капитала

⁵⁰ По данным доклада «Коррупция-2010», объем коррупции в РФ составляет примерно 50 % ВВП (см. Ведомости, 18 августа 2010 г.).

(например, в результате занижения амортизационных отчислений), «зарплата» может выплачиваться за уничтожение производственных мощностей и вообще за криминальную деятельность, пенсии и пособия могут иметь свои источником бумажно-денежную эмиссию). *Прибавочный продукт* не создается ни в добывающей промышленности, ни в финансовом секторе – в безоговорочных фаворитах проводимой сейчас налоговой политики государства.

А нам всем вместе пора понять, что без производства реального *прибавочного продукта* нам нечего потреблять, нечего делить и «откатывать», нечего «мобилизовывать» в бюджет и иные государственные фонды и резервы. Китай может снабдить весь мир из производимого им *прибавочного продукта*, но даже у США начинают иссякать возможности платить за свое потребление. У России есть природные богатства, которые мир и Китай готовы брать за хорошие цены. Но когда эти богатства закончатся – возможно, еще не быстро, или китайцы найдут возможности приобретать сырье в других странах на более выгодных условиях (что может произойти прямо завтра), на что мы будем жить? С чего государство и его чиновники будут собирать необходимые им налоги? А без налогов – на что они будут содержать армию и внутренние войска – для защиты от внешних врагов и от своего народа?

Сейчас настало время нам вместе с нашим государством придти к какой-то форме *общественного, общенационального согласия*, и главным условием такого согласия должна быть полная честность, открытость и откровенность перед нами со стороны государства: а) должно быть четко и прямо заявлено, что мы не можем далее жить за счет вывоза природных богатств – таким путем мы просто залезаем в карман следующих поколений и лишаем шанса позволить нынешним поколениям научиться жить за счет собственных усилий и своего труда; б) признать, что все социальные блага и льготы, которые обещаются народу, могут быть обеспечены только за счет взысканных с него же дополнительных налогов (и еще с надбавкой – на содержание чи-

новников, которые будут собирать с него эти налоги и распределять финансируемые из них блага и льготы); в) объявить, что в «привилегированный миллиард» развитых стран мы можем попасть, только научившись производить нужные миру продукты и товары собственным трудом (а не через распродажу дарованных нам природой и предками ресурсов недр).

Следует также признать и тот факт, что в России – вслед за другими развитыми странами – формируется общественная система, *катастрофически не способная мобилизовывать массы на труд в целях модернизации экономики и на усилия в сторону инновационного развития.* Действительно, при этой новой (и, как считается, «современной») системе *большинство голосующих (и, соответственно – формирующих органы власти) граждан представляет получателей бюджетных (даровых) денег, а нетто-плательщики бюджета (т.е., те, кто работает, ведет реальную предпринимательскую деятельность и платит налоги) – оказываются в меньшинстве.*

Что и формирует в конечном счете порочный круг: налоги не сокращаются, а могут только расти – поскольку растет и число тех лиц, которые намерены и далее получать из этих средств деньги на свое проживание, а рост налогов, соответственно, вынуждает их плательщиков либо уклоняться, всякими путями, от их уплаты, либо просто перебираться в страны с менее высокими налогами. И круг этот никак не может быть вечным – по крайней мере, в условиях демократии – поскольку без насилия заставить меньшинство кормить большинство никак не удастся.⁵¹

А если такое согласие будет достигнуто, то уже можно обсуждать те меры, изменения, поправки и коррективы, которые

⁵¹ В Великобритании даже правящая лейбористская (социалистическая!) партия была вынуждена признать такие «перехлесты» в своей политике: ее новый лидер Эдуард Милибэнд признал как «грубую ошибку» партии то, что «правительство (прежнее) лейбористов допустило резкое увеличение числа британцев, полностью или частично зависящих от государственных пособий» (цит. по «Время новостей» 30 сентября 2010 7., с. 4).

необходимо внести в нашу налоговую систему. Мы предлагаем разбить все эти меры и коррективы на два этапа. При этом считаем необходимым еще раз подчеркнуть, что абсолютно все они взяты из практики развитых стран, где успешно реализованы и применяются уже многие годы.

Мероприятия Первого этапа

Мероприятия Первого этапа до разработки нового Налогового Кодекса РФ включают:

- по НДФЛ: установление необлагаемого минимума по заработной плате в 120 тыс. руб. (в расчете на год), 13% - для дохода от 120 тыс. руб. до 1,2 млн. руб., 20% - для дохода от 1,2 млн. руб. до 12 млн. руб., и 30 % для доходов свыше 12 млн. руб. в год; отмена основных льгот (включая стандартные, социальные и имущественные вычеты), перевод предпринимателей и самостоятельно занятых лиц на обложение по прибыли (чистому доходу), для доходов неустановленного происхождения установить единую ставку налога в размере 50 %;

- установить единую ставку социального налога в размере 15% – для всех доходов, без ограничений и без регрессии;

- по налогу на прибыль: ввести льготу в виде «налогового кредита» (разового и безвозвратного уменьшения суммы налогового платежа – начисленной суммы обязательства по налогу) в отношении 50% суммы всей реинвестированной прибыли для средних и крупных предприятий, и 100% – для малых предприятий;

- ввести единый режим удержания налога с доходов, переводимых за рубеж (любым лицам и по любым основаниям), по твердой ставке в 25 % (и не допускать ее снижения по вновь заключаемым налоговым соглашениям);

- по НДС: снизить базовую ставку налога до 12 %; для продовольственных товаров национального производства – до 5 %; отменить возврат (компенсацию) НДС для экспорта природных ископаемых и необработанного сырья; отменить большинство

льгот по НДС, в отношении субъектов финансового сектора применять НДС по методу «прямого счета»;

- разрешить субъектам Федерации применять налог с продаж по ставке до 3%;

- ввести налог на роскошь (недвижимость, самолеты, яхты, драгоценности, подарки и т.п. общей стоимостью 30 млн. руб.) по ставке 0,5% от самооценочной (собственником) стоимости недвижимости;

- ввести специальный налог «на выход» (в отношении нереализованного прироста капитала) - для граждан и предприятий, меняющих свое национальное местожительство (местопребывание) на иностранное;

- в сфере налогового администрирования: существенно упростить налоговую отчетность; дифференцировать налоговые проверки – сделать их постоянными и регулярными для предприятий крупного бизнеса, особо состоятельных граждан и в «проблемных» (с повышенным уровнем налогового риска) секторах деятельности (финансовый сектор, торговля, внешнеторговые операции, и т.д.); перейти к контролю доходов граждан на основе учета их расходов и регистрации объектов инвестиций; применять специальное (штрафное) налогообложение для компаний, укрывающих своих реальных собственников за номинальными держателями акций (в оффшорных зонах, и т.д.); ввести порядок выплаты премий за сообщения граждан о фактах укрывания доходов от налогообложения (до 10 % от довызысканной суммы);

- в сфере организации управления налоговыми органами: закрепление за налоговой службой обязанности сбора налогов и всех других обязательных платежей; объединение в единой структуре, с ведением единого банка данных, администрирования косвенных налогов и таможенных пошлин; функциональное выделение в налоговой службе: (а) сектора работы с добросовестными налогоплательщиками (с компьютеризированной проверкой отчетности по полноте заполнения и по соблюдению основных нормативов и параметров) – до 95 % - 97 % всех налого-

плательщиков, (б) сектора проверки и уточнения спорной отчетности и вызывающих сомнения данных – 3 % - 4 % от общего числа налогоплательщиков, (в) сектора по реализации принудительных действий (взыскание задолженности по налогам) - 0,5 % - 1 % налогоплательщиков.

Мероприятия Второго этапа

Мероприятия Второго этапа включают:

- по налогам с граждан: введение прогрессивной шкалы налоговых ставок в размере 20%, 35% и 45% (для доходов, превышающих 6 млн. руб. в год), введение прогрессивных ставок обложения по налогу на дары и наследства;

- снизить ставку социального налога, зачисляемого в Пенсионный фонд, до 10 %, разрешить предприятиям и ведомствам формировать собственные пенсионные фонды по ставке пенсионного сбора до 5 % (с уменьшением на сумму этого сбора налоговой базы по налогу на прибыль), установить, что все пенсии начинают выплачиваться гражданам только по достижении ими пенсионного возраста (при этом гражданам предоставляется выбор: продолжать платить взносы в пенсионные фонды, с соответствующим приращением размера будущей пенсии, или дать указание прекратить уплату этих взносов);

- заменить налог на прибыль налогом на выводимые (из процесса производства предприятия) доходы (дивиденды, премии директорам, кредиты акционерам, уменьшение акционерного капитала предприятия, и т.д.) и налогом на капитал (на чистые активы);

- пересмотреть действующие налоговые соглашения – в части устранения из них невыгодных для России правил и ограничений;

- по НДС: снижение стандартной ставки налога до 10 %, в отношении продовольствия местного производства – до 0 %, разрешенную ставку местного налога с продаж увеличить до 5 %;

- для компаний, занимающихся добычей и эксплуатацией природных ресурсов, ввести «режим предприятия-оператора», при котором добыча природного сырья осуществляется компанией за согласованное с государством (собственником всех природных ресурсов) «вознаграждение оператора», а само сырье остается в собственности государства, но может быть выкуплено у него компанией-оператором (режим СРП отличается от этого варианта применением неоправданно льготного режима налогообложения и отсутствием контроля за предъявляемыми компанией-оператором к компенсации суммами их затрат);

- для месторождений природных ресурсов, вновь вводимых в эксплуатацию, устанавливается «режим нормативного освоения», при котором для каждого месторождения устанавливается срок «освоения» (полной выработки) – например, 20 лет, и для компании, эксплуатирующей указанное месторождение, устанавливается обязанность ежегодно уплачивать налоговые платежи из расчета добычи одной двадцатой общих запасов месторождения (независимо от реальных объемов добычи);

- ввести налог «на состояния», при необлагаемой сумме чистых активов в размере 1 млн. дол. США, с прогрессией ставок от 0,2 % до 0,5 % (для состояний, превышающих 10 млн. дол.);

- по налогу на объекты недвижимости ввести минимальные (среднерыночные) цены, основанные на данных рынка продаж и капитализации рентных платежей;

- доходы от добычи и вывоза природных ресурсов, уменьшающие национальное богатство страны, вывести из государственного бюджета и сосредоточить в особом Фонде, управляемом независимыми управляющими под контролем Федерального собрания (при соблюдении условия использования средств из этого фонда исключительно на цели восполнения соответствующих потерь национального богатства, в инвестирование проектов инфраструктуры общенационального значения, и, при благоприятной рыночной конъюнктуре, на формирование резервного фонда и фонда будущих поколений);

- финансирование государственных пенсий по старости закрепить полностью за федеральным бюджетом, с отменой особого социального налога (т.е., за счет текущих налоговых доходов) и с установлением единого для всех норматива государственной пенсии (на уровне примерно 200 евро в месяц, все надбавки чиновникам, прокурорам, военнослужащим, и т.д. вывести из госбюджета и осуществлять за счет создаваемых ведомственных и корпорационных пенсионных фондов);

- в сфере налогового администрирования: отказаться от специального налогового учета; ввести режим обложения по прибыли и по добавленной стоимости на основе единой налоговой декларации, составляемой по данным бухгалтерского учета; в сфере таможенного контроля методы физического досмотра грузов постепенно заменять контрольно-аналитической работой; перейти к составлению налоговых деклараций по НДС и по налогу на состояния для граждан, имеющих разные источники доходов, силами налоговых органов; всемерно ограничить применение в платежном обороте граждан и предприятий наличных денег; ввести общегосударственную систему учета и регистрации граждан на основе единого налогового (и социального) номера; создать единую общенациональную систему расчетов с открытием в ней единого счета (для уплаты налогов и получения любых выплат из бюджета) для каждого гражданина; отменить налоговую тайну как служащую укрытием исключительно для коррупционеров и криминальных элементов; принять меры по отмене или изменению не защищающих национальные интересы и наносящих ущерб в виде потери налоговых доходов международных налоговых соглашений;

- в сфере организации управления налоговыми органами: перевод в автоматизированный режим всей работы с добросовестными налогоплательщиками; внедрение системы контроля отношений налогоплательщиков с государством в режиме единого счета (по уплате налогов и по трансфертам, получаемым из бюджета); трансформация территориальных налоговых инспекций в терминалы работы с любыми налогоплательщиками (т.е.,

отказ от «привязки» налогоплательщиков к конкретной налоговой инспекции).

Далее, по завершении всех этих действий и мероприятий, необходимо будет еще раз оценить, насколько достаточны восстановленные (или созданные) таким образом возможности для обеспечения конкурентных позиций РФ на мировом рынке готовой продукции. Если окажется, что этих мер недостаточно, тогда придется разработать – и решительно реализовать – еще более радикальные меры (с учетом новых изменений в экономической политике Китая и других новых промышленных держав мира).

Возможные внеочередные меры

Разумеется, большинство мер и мероприятий Первого и Второго этапов требуют соответствующей подготовки и надлежащего нормативного обеспечения. Это может занять некоторое время: по нашим подсчетам, от 3 до 8 месяцев. Между тем, изменение курса налоговой политики желательно продемонстрировать как можно скорее.

Поэтому мы предлагаем блок-пакет из пяти мер, которые:

- а) могут быть немедленно реализованы;
- б) не требуют никакого дополнительного усиления налогового контроля или усложнения налогового администрирования;
- в) дадут немедленный и заметный эффект в плане существенного расширения налоговой базы.

К ним относятся:

- установление обоснованного необлагаемого минимума дохода граждан;
- введение налога на роскошь;
- принятие закона о налоге на крупные состояния;
- введение налога на международные финансовые операции;
- обложение повышенным налогом неправомερных доходов граждан.

Покажем, что технически для реализации этих мер ничего специально делать не надо, все основания в законодательстве и

налоговом администрировании есть, дело – только за политической волей.

Как реализовать первую меру? Во-первых, установить, что получение работником заработка в пределах действующего прожиточного минимума не является получением им дохода. Во-вторых, для целей применения НДФЛ определить необлагаемый этим налогом минимум заработка в размере 120 тыс. руб. в год (что все еще примерно в 3 раза ниже, чем в других развитых странах), отменив при этом так называемые «стандартные налоговые вычеты» и многие виды мелких социальных пособий.

Целесообразно распространить этот режим и на малые предприятия. Тогда, если взять пример предприятия единоличного собственника, вложившего в свое дело 1 млн. руб. и получившего валовой годовой доход в размере 200 тыс. руб., то вся его прибыль будет освобождена от налогообложения (8 % – уровень инфляции плюс 120 тыс. руб. – необлагаемый минимум), и в итоге он уплатит только НДС, по ставке в 10 % – 20 тыс. руб.

Сразу и немедленно от реализации этой меры выиграют очень многие.

Во-первых, широкие массы населения – десятки миллионов граждан с недостаточными для нормальной жизни заработками.

Во-вторых, бизнес – сотни тысяч финансовых и учетных работников предприятий и банков, которые избавятся от никому не нужной работы по начислению налогов и учету «стандартных вычетов» с недостаточных для нормального проживания заработков граждан.

В-третьих, государство получит существенную экономию за счет того, что десятки тысяч работников налоговых органов и внебюджетных фондов перестанут «гонять деньги» туда и обратно, раздувая при этом бюджетные пузыри и подстегивая инфляцию.

Как отразится реализация этой меры на интересах бюджета? Если взять заработок в размере 10 тыс. руб. в месяц, то бюджет с него недополучит 1300 руб. в месяц и 15,6 тыс. руб. в год. При этом, поскольку речь идет о низкооплачиваемых гражданах, то

все эти деньги будут сразу потрачены и в бюджет вернется не менее 20 % от этой суммы. Кроме того, будут отменены стандартные вычеты, что даст экономию еще примерно в 5-6 тыс. руб. И итоговые потери бюджета составят фактически не более половины из суммы отмененного налога.

Теперь о порядке реализации предлагаемой меры. Объявить об отмене налога следует с 1 января 2011 года, но фактически весь следующий год этот налог будет начисляться по действующим сейчас ставкам и только в конце 2011 года будет произведен перерасчет и работники получают компенсацию удержанного с них ранее налога (до 31 декабря или после новогодних празднований).

Так практика действует во многих развитых странах и она дает следующие преимущества.

Во-первых, облегчается контроль за применением льготы – чтобы получить суммы налога обратно, надо доказать, что доходы этого лица в течение года были меньше 120 тыс. руб.

Во-вторых, бюджет получает бесплатный кредит в течение года на всю сумму предоставленной льготы.

В-третьих, не секрет, что у нас и так на конец года в бюджете всегда остаются неиспользованные средства. И при этом нужно учитывать и инфляцию, которая в этом случае будет действовать в пользу бюджета (а для налогоплательщиков она, соответственно, на те же 8 % - 10 % обесценит ценность предоставленной налоговой льготы).

Несложные расчеты дадут в итоге точную сумму недополученных доходов бюджета, в отношении которой возможно следующее: либо оставить плоскую шкалу НДФЛ, но увеличить единую ставку налога до 18 % - 20 %, либо ввести прогрессивную систему налогообложения особо высоких доходов, что позволит существенно, с большим запасом, компенсировать все потери от введения необлагаемого минимума заработка. В последнем случае такой компенсации хватит, чтобы рассмотреть вопрос о более ускоренном продвижении к среднеевропейскому

нормативу необлагаемого дохода, который закрепился на уровне примерно 800 евро в месяц.

Со второй мерой – введением налога на роскошь – еще проще. Если соблюсти некоторые условия, то при применении этого налога не налоговые органы будут «гоняться» за налогоплательщиками, а сами налогоплательщики будут в инициативном порядке предлагать привлечь их к налогообложению.

При этом одновременно с введением налога необходимо будет перейти к нормальному определению термина «роскошь» для целей налогообложения как собственность суммарной стоимостью свыше 1 млн. долларов (сегодня около 30 млн. руб.), в т.ч. недвижимость (земельный участок плюс все, что не может быть устранено с него без разрушения, и к соответствующей оценке объекта недвижимости – цена земли плюс все затраты, сделанные для ее «улучшения»). Таким будет устранена нелепая ситуация (неизвестная нигде в мире), когда земля принадлежит одному собственнику, а здание на ней – другому. И другая аналогично странная ситуация – когда участок застроен и обустроен с огромными инвестициями, но налог остается прежним и минимальным, поскольку результаты этого обустройства где-то и как-то не зарегистрированы. К предметам роскоши также относятся драгоценности, яхты, автомобили и т.п., суммарная вместе с недвижимостью стоимость которых превышает 1 млн. долларов США.

Ставка налога – от 0,2% до 0,5% от стоимости роскоши, превышающей 1 млн. руб.

Третья мера – модификация второй меры – налог на крупные состояния устанавливается в отношении чистых активов налогоплательщика, если по стоимости они превышают сумму в 1 млн. дол. США, также по ставке от 0,2% до 0,5%.

При этом налогоплательщик сам оценивает свое состояние, без какой-либо текущей проверки его оценки. Но при этом будет установлено, что любые операции с его имуществом (естественно, с теми его видами, которые проходят регистрацию или могут быть проверены по документам – объекты недвижимости, цен-

ные бумаги, страховые полисы, вклады в банках, транспортные средства, и т.д.) должны сопровождаться представлением отчетности об уплаченном налоге. Тогда, если гражданин отчитывается по налогу за состояние в 1 млн. дол., а затем продает, дарит, закладывает, вывозит за рубеж, и т.д. имущество в разовой операции или по сумме сделок на сумму свыше 1 млн. дол., он автоматически проявляет себя как нарушитель закона и должен будет заплатить штрафы за неполное декларирование имущества, недоплаченную сумму налога и суммы штрафов и пеней за просрочку платежей.

И аналогичным образом, как в предыдущем случае, всякая сделка для данного налогоплательщика приостанавливается, пока все его задолженности по налогу не будут уплачены (последнее не исключает и применение обеспечительных мер – в виде, например, ареста части имущества налогоплательщика).

При этом ссылка на то, что данный актив у налогоплательщика появился в самый последний момент, должна быть подтверждена документально, с указанием источника получения этого актива, и этот последний источник – юридическое или физическое лицо – также будет проверен на факт присутствия этого актива в его собственной налоговой декларации (юридическое лицо проверяется по его балансовой отчетности). Если таких документов нет, то в расчет принимается весь срок с момента представления первой декларации по данному налогу.

При таком режиме регулирования оба налога, как нам представляется, при минимальных затратах усилий налоговых органов, не только немедленно станут приносить ощутимые доходы государственной казне, но и явятся серьезной поддержкой вводимой всеобщей системы прогрессивного подоходного налогообложения.

Четвертая мера – давно, еще с 70-х гг, обсуждаемый налог на международные финансовые операции (предложен нобелевским лауреатом Джеймсом Тобиным, поэтому часто именуется «налогом Тобина», или в последнее время – еще и «налогом Робина Гуда»).

Объектом обложения этим налогом являются межбанковские финансовые (спекулятивные) операции; платежи за поставки товаров и услуг этим налогом не облагаются. Предлагаемая ставка налога – 0,05 % (5 долларов с каждых 10 000 долларов транзакции). Потенциалов сборов в мировом масштабе – сотни миллиардов долларов ежегодно. При этом учитывается, что все эти операции не являются необходимыми с точки зрения обеспечения мирового внешнеторгового оборота и поддержания внешнеэкономической деятельности отраслей реального сектора экономики. Кроме того, не следует забывать, что банки и так и имеют существенные льготы по налогу на прибыль (например, в плане образования необлагаемых налогами резервов), и при этом еще освобождены от обложения НДС.

В 2009 г. введение этого налога на всемирном уровне предложил тогдашний премьер-министр Великобритании Гордон Браун, это предложение поддержал также президент Франции Николя Саркози. В 2010 году с предложением немедленно ввести этот налог обратились к странам «двадцатки» 350 виднейших экономистов мира. В начале этого года аналогичное письмо в тот же адрес направили более тысячи экономистов из 53 стран мира (среди них – нобелевские лауреаты Пол Кругман и Джозеф Стиглиц). Согласно опросу фирмы «Оксфам», в Великобритании, Франции, Германии, Италии и Испании идею этого налога поддерживают более половины населения. Недавно Н. Саркози обратился с личным письмом к Биллу Гейтсу с просьбой обосновать возможность принятия этого налога всеми странами мира или только частью стран (Европы).

И, наконец, пятая мера – самая простая и она предполагает реализацию такого порядка, который уже давно существует во всех развитых странах. Конкретно речь идет о том, чтобы установить обязанность уплаты подоходного налога во всех случаях, когда судом установлена вина лица в мошенничестве, хищении, ином неправомерном присвоении имущества или денежных средств, принадлежащих государству или частным лицам – но

эти средства и имущество не возвращены и не компенсированы потерпевшей стороне.

Такая обязанность по уплате налога устанавливается как бесспорная и не связана с тем, что обвиняемый (или осужденный) могут быть освобождены от наказания, амнистированы, досрочно освобождены, и т.д. – освобождением от налогового обязательства могут быть только факты полного погашения ущерба всем потерпевшим лицам или конфискация его имущества.

Заключение

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что при сложившейся налоговой системе у России нет ни единого шанса не только на достижение поставленных целей модернизации экономики, но и вообще на сохранение ее производственного потенциала – за исключением отраслей по добыче нефти, газа и других природных ископаемых (поскольку для них все вопросы по налогам возникают в условиях, при которых все эти принадлежащие государству активы стараниями наших законодателей достаются частному капиталу практически совершенно бесплатно).

Власти сейчас уже признали этот факт в отношении «Сколково». Теперь остается только дождаться, пока такое признание распространится и на всю оставшуюся территорию России.

При этом в западной финансовой науке есть точка зрения, что настоящее благосостояние граждан выявляется именно через их расходы и сторонники этой точки зрения давно уже предлагают налог на сумму доходов граждан заменить на налог на общую сумму их расходов, которые, как справедливо считается, контролировать значительно легче, чем доходы. Система такого постоянного налогового наблюдения за динамикой имущественного состояния граждан в развитых странах (а она включает не только «подкрепляющие» подоходный налог налоги на дары и наследства, налог на прирост капитала, налог на вывоз капитала, налог

на состояния и другие налоговые инструменты, но и контроль за вкладами граждан в банках (включая и вклады за рубежом), за операциями граждан на фондовом и валютном рынках, за приобретением и продажей объектов недвижимости, предметов антиквариата и даже операции спецорганов – по добыванию информации о финансовых активах своих граждан в тех странах, которые уклоняются от официального сотрудничества с их налоговыми органами) уже достигла такой степени эффективности, что в Финляндии и Швеции, например, налоговые органы уже сами составляют налоговые декларации за граждан, основываясь целиком на имеющихся у них источниках информации. Такие декларации затем направляются самим налогоплательщикам, которым остается только поставить на них свою подпись – или, в случае своего несогласия, внести в них свои поправки и дополнения.

А в России пока отмечены только робкие попытки движения в сторону создания такой системы (например, введенный и быстро отмененный закон о контроле за крупными расходами), и фактически нормального – в общепризнанном смысле – подходящего налогообложения до сих пор не существует.

В заключение следует подчеркнуть, что введение необлагаемого налогом прожиточного минимума должно стать первым шагом на пути введения в РФ «сплошного» прогрессивного налогообложения доходов граждан, а исправление явного финансового недоразумения в виде отсутствия такого инструмента непременно получит широкий благоприятный публичный резонанс и особенно, в условиях кризиса (и в преддверии выборов) - когда в народе уже складывается стойкое впечатление, что власти всю свою заботу обращают на спасение банков и богатых олигархических группировок.

Приложение. Хартии прав налогоплательщиков (включая примеры некоторых стран).

1. ОЭСР, Центр по налоговой политике и налоговому администрированию. Серия «Руководства по налоговым вопросам». Общие административные принципы.

Обзор практики стран ОЭСР в отношении хартий налогоплательщиков.

Основной смысл принятия хартий налогоплательщиков заключается в изложении в концентрированном виде основных прав (иногда, и обязанностей) налогоплательщиков, с тем, что они были более доступны и более понятны для широкой публики.

В одних странах такие «хартии» не являются частью законодательства и рассматриваются как «руководства» (к лучшему пониманию закона), в других они имеют силу инструктивного документа. Также в разных странах «хартии» составляются по форме и с содержанием, отражающими особенности политики, правовой культуры, обычаев и практики отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами.

GAP002. Модельная Хартия налогоплательщиков.

Основные права налогоплательщиков.

а) Право на информацию, на получение помощи и право быть выслушанным, что включает:

- право получать актуальную информацию о том, как работает налоговая система и как исчисляются и уплачиваются отдельные налоги;

- какими конкретно правами пользуется налогоплательщик в процессе налогообложения;

- получение точных сведений о своей налоговой ситуации и о своих правах и обязанностях в этой ситуации.

Налоговые органы обеспечивают реализацию этого права путем предоставления информации в виде брошюр, инструкций, видео-справочников и руководств, по телефону, через сайт в Интернете, при личной встрече, и т.д.

б) Право на подачу апелляции, что включает:

- право обжалования любого решения налоговых органов в отношении данного налогоплательщика;
- право обжалования иных решений и заключений налоговых органов, имеющих отношение к данному налогоплательщику - как относительно применения законодательства, так и по вопросам административного регулирования.

в) Право платить не больше, чем точная сумма налога, что включает:

- право принимать и использовать все законные меры и средства в целях уменьшения своих налоговых обязательств;
- право на получение и поддержку налоговых органов в отношении использования предусмотренных законодательством налоговых льгот, скидок, вычетов, и т.д.

г) Право быть полностью информированным о всех последствиях своих действий, что включает:

- право знать о всех возможных действиях, которые могут принять против него налоговые органы в данной ситуации и при данных обстоятельствах;
- право быть информированным, до определенной степени точности и полноты, о тех средствах контроля и преследования, которые могут быть применены налоговыми органами в отношении его возможных действий, связанных с неисполнением или нарушением им налоговых норм и правил в данной конкретной ситуации.

д) Право на защиту от необоснованного вторжения в частную жизнь, что включает:

- защиту личного жилья от необоснованных посещений со стороны налоговых органов (во всех развитых странах существуют строгие требования в отношении обоснования причин для визитов налоговых инспекторов и проведения обысков по

месту жительства налогоплательщика: во многих странах для таких действий требуется предварительное получение согласия налогоплательщика, во всех странах при отсутствии согласия налогоплательщика такие действия возможны только при наличии судебного ордера);

- защиту от необоснованного запроса информации от третьих лиц (во всех развитых странах действуют строгие ограничения в отношении круга таких «третьих лиц» и состава запрашиваемой от них информации).

е) Право на конфиденциальность – под которым понимается, что вся информация, которой располагают налоговые органы в отношении конкретного налогоплательщика – как получаемая непосредственно от него, так и попадающая в распоряжение налоговых органов их других источников – может использоваться последними исключительно для налоговых целей. Во всех развитых странах существуют нормы, предусматривающие весьма строгие наказания для работников налоговых органов, которые нарушают или способствуют нарушению режима конфиденциальности в отношении частной информации о налогоплательщиках. При этом эти нормы и ограничения, установленные для работников налоговых органов, значительно жестче и суровее, чем аналогичные нормы и ограничения, установленные для всех остальных государственных ведомств и учреждений.

Основные обязанности налогоплательщиков.

а) обязанность быть честным и правдивым (в отношениях с налоговыми органами), из чего следует:

- что налогоплательщики должны серьезно и ответственно относиться к исполнению своих обязательств по информированию налоговых органов – имея в виду полноту и точность предоставляемых ими сведений;

- что налогоплательщики должны учитывать, что допускаемые ими нарушения могут неблагоприятно отразиться на исполнении правительством утвержденного представителями народа бюджета, и что они могут быть подвергнуты штрафам и санкци-

ям в зависимости от степени и размеров допущенных ими нарушений;

- что налоговые органы проводят строгое разграничение между нарушениями, допущенными в результате ошибок, простой невнимательности или по причине факторов, действующих вне желания или намерения налогоплательщика (такие, как стихийные бедствия), и намеренными действиями налогоплательщика, направленными на обман налоговых органов или обход налоговых законов;

- что, понимая в широком аспекте, от их позиции и их действий зависит, насколько эффективно и правильно применяется система налогообложения, насколько справедливо распределяется общее бремя налогов и насколько придирчиво в будущем к ним будут относиться налоговые органы;

б) обязанность сотрудничать (с налоговыми органами); эта обязанность непосредственно вытекает из общего характера современной системы налогообложения, которая является действительно эффективной только тогда, когда налогоплательщики реально сотрудничают с налоговыми органами, не препятствуют их работе, не уклоняются от честного и открытого обсуждения всех возникающих вопросов – в результате чего налоговые органы могут держать свои расходы на налоговый контроль на невысоком уровне и минимизировать пределы своего вмешательства в дела и жизнь налогоплательщиков;

в) обязанность представлять отчетность и информацию (налоговым органам) своевременно и в полном объеме; при этом учитывается то обстоятельство, что все современные системы налогообложения способны правильно функционировать только при условии, что налоговые органы имеют возможность точно идентифицировать налогоплательщика и его отчетность, а необходимость соблюдения сроков представления этой отчетности имеет важное значение как для налоговых органов, так и для самого налогоплательщика (только при этом условии налоговые органы могут полно и своевременно исчислять «налоговые дебиты» и «налоговые кредиты» (т.е., дебетовать и кредитовать лич-

ный счет налогоплательщика на суммы причитающихся с него налоговых платежей и полагающихся ему налоговых возвратов) и не создавать излишних затруднений или финансовых тягот для налогоплательщика;

г) обязанность вести и сохранять отчетность (в соответствии с требованиями закона), имея в виду, что:

- предоставлять правильную и полную отчетность для налоговых органов налогоплательщик может только при условии, что он ведет правильный и полный учет своих финансовых операций;

- что у налоговых органов есть возможность проверить и внести необходимые поправки (возможно, и в пользу налогоплательщика) в отчетность налогоплательщика только, если учет его операций находится в полном порядке;

- что ведение правильного и полного учета своих операций в интересах и самого налогоплательщика, который таким образом получает возможность эффективно контролировать свою коммерческую деятельность и правильно оценивать ее перспективность и рентабельность (в ряде стран налоговые органы оказывают непосредственную помощь и поддержку малым и средним предприятиям в налаживании на них учета и отчетности, включая предоставление нормативных материалов, руководств, компьютерных программ, и т.д.);

д) обязанность платить налоги полностью и в срок предполагает, во-первых, что налогоплательщики сами будут прилагать все усилия, чтобы не допускать нарушений в своих платежах, как по суммам, так и по срокам, и, во-вторых, что если у них появляются затруднения с полным исполнением этой обязанности, они немедленно обратятся в налоговые органы, которые, с учетом обстоятельств, могут предоставить ему отсрочки или предложить иной режим и график внесения платежей.

2. Австралия. Хартия налогоплательщиков (принята Налоговой службой Австралии (АТО)).

Данная хартия описывает, как должны действовать налоговые органы по отношению к налогоплательщикам. Этот документ поможет вам понять: чего вы можете от нас ожидать; ваши права и обязанности; что вы можете сделать, если вы недовольны нашими действиями.

Вы вправе ожидать от нас: справедливого и разумного отношения; отношения к вам как к честному человеку - если вы не дадите нам оснований предполагать иное; предложения вам профессионального обслуживания и помощи; принятия вашего решения о назначении своего представителя; признания за вами права на конфиденциальность и сохранения полной конфиденциальности в отношении имеющейся у нас информации о вас; предоставления вам доступа к имеющейся у нас информации о вас; нашей помощи в целях правильного урегулирования всех спорных вопросов; полного разъяснения всех принимаемых в отношении вас решений; соблюдения вашего права на требование пересмотра решений; уважения вашего права на подачу жалобы; помощи в случае ваших затруднений при соблюдении установленных правил и норм; соблюдения наших обязательств и нашей полной подотчетности обществу.

СПРАВЕДЛИВОЕ И РАЗУМНОЕ ОТНОШЕНИЕ К ВАМ

Мы обязуемся:

- относиться к вам с вежливостью, вниманием и уважением
- вести себя порядочно и честно
- действовать беспристрастно
- уважать и учитывать разнообразие этнического состава населения Австралии
- принимать беспристрастные и справедливые решения в соответствии с законом

- справедливо и по возможности максимально быстро разрешать ваши вопросы, проблемы, оперативно реагировать на ваши жалобы.

При принятии решений по вашим делам мы неукоснительно руководствуемся нормами закона. Однако мы готовы выслушать вас и принять во внимание ваши особые обстоятельства, если они имеют отношение к решению, и если это не противоречит закону.

ОТНОШЕНИЕ К ВАМ КАК К ЧЕСТНОМУ ЧЕЛОВЕКУ

Мы предполагаем, что вы говорите нам правду, и что предоставляемая вами информация является полной и точной, за исключением случаев, когда у нас есть основания думать иначе.

Мы понимаем, что ошибки могут случиться. Но мы разграничиваем действительно ошибки и намеренные действия. Если вы совершили ошибку, мы предоставим вам возможность объясниться, мы выслушаем вас и примем объяснения во внимание.

Поскольку мы несем обязательства перед обществом по обеспечению соблюдения всеми гражданами законов, находящихся в нашем ведении, то в соответствии с этими законами мы должны рассматривать и проверять представляемую вами информацию в установленные сроки. Проверка предоставляемых вами сведений не означает, что мы подозреваем вас в нечестности. Однако, если мы действительно найдем несоответствия в вашей отчетности, то мы должны будем предпринять соответствующие действия.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ВАМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И ПОМОЩИ

В этой части мы обязуемся:

- помогать вам понять ваши права и обязанности во взаимоотношениях с нами;
- представлять вам имена и должности общающихся с вами работников;

- сообщать вам все необходимые контактные данные с тем, чтобы вы могли при необходимости получить более подробную информацию. Если этого покажется вам недостаточно, мы направим вас к тем, кто сможет предоставить вам другую необходимую помощь;

- оперативно отвечать на ваши обращения; если мы не можем ответить вам немедленно, мы берем ваши контактные данные и связываемся с вами сразу, как только это становится возможным;

- приносить вам извинения за совершенные нами ошибки и по возможности максимально быстро исправлять их и устранять их последствия;

- применять простой и понятный язык в наших печатных материалах, избегать жаргонизмов и способных ввести в заблуждение терминов и выражений при устном и письменном общении с вами;

- представлять информацию на языках, отличных от английского, на нашем сайте www.ato.gov.au в сети Интернет;

- по возможности предоставлять консультации и сведения в той форме, которая позволяет удовлетворить ваши потребности, включая доступ к таким услугам, как Национальная служба устных и письменных переводов (TIS), Национальная служба релейной связи (для глухих или лиц с нарушениями речи и слуха) и Центр для обеспечения общения с аборигенами и островитянами.

СОГЛАСИЕ С ВАШИМ РЕШЕНИЕМ НАЗНАЧИТЬ СВОЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ И ПОЛЬЗОВАВТЬСЯ УСЛУГАМИ КОНСУЛЬТАНТОВ

Вы можете воспользоваться помощью других лиц в ведении дел и во взаимоотношениях с нами. Это может касаться подготовки налоговых деклараций, другой отчетности, опротестования сумм начисленных налогов, а также получения консультаций по другим вашим делам.

При этом вы должны уведомить нас, если хотите назначить представителя для ведения с нами дел и переговоров от вашего имени. В большинстве случаев вы можете выбрать любого человека для оказания вам необходимой помощи, однако законом определены категории лиц, которые могут браться за предоставление такого рода услуг на платной основе. Обычно предоставлять платные услуги в качестве налогового агента может только зарегистрированный налоговый агент (консультант). Вопросами регулирования порядка предоставления таких услуг занимается Совет консультантов по налоговым вопросам.

УВАЖЕНИЕ ВАШЕГО ПРАВА НА КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ

В рамках обеспечения правопорядка мы собираем сведения о вас. Мы можем получить эти сведения от вас или третьих сторон. Мы обязаны уважать ваше право на частную жизнь и сохранять конфиденциальность в отношении ваших данных. При этом в ряде ситуаций закон позволяет нам для определенных целей сообщать информацию о вас другим лицам.

Если вы считаете, что нарушение неприкосновенности вашей личной жизни или конфиденциальности в отношении вашей информации о налогах стало следствием наших действий, в первую очередь вам следует попытаться разрешить эту проблему с налоговым инспектором, который ведет ваши дела.

Если вы не удовлетворены результатом вашего обращения, вы можете обратиться к начальнику этого налогового инспектора. Если вы все же не удовлетворены полученным ответом, вы можете подать жалобу (см. раздел «Уважение вашего права на подачу жалобы»).

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ЗАЩИТЕ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ ГРАЖДАН

Если вы не удовлетворены нашим решением в отношении вашей жалобы, вам может помочь Уполномоченный по защите конфиденциальности граждан. С более подробной информацией

об Уполномоченном по защите конфиденциальности граждан можно ознакомиться на сайте www.privacy.gov.au в сети Интернет или по телефону 1300 363 992.

СОХРАНЕНИЕ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ В ОТНОШЕНИИ ИМЕЮЩЕЙСЯ У НАС ИНФОРМАЦИИ О ВАС

В налоговом законодательстве существуют положения относительно использования и разглашения вашей информации. Мы можем просматривать, записывать, обсуждать или разглашать ваши данные, только если это является обязательной частью нашей работы или предусмотрено законом.

Наиболее распространенными основаниями для более широкого использования информации о вас является проверка вашего права на пользование льготами или вопросы, связанные с поддержанием правопорядка.

При обращении к нам вы должны удостоверить свою личность. Мы гарантируем, что ваши личные данные могут быть сообщены исключительно вам или только лицу, которое может подтвердить свое право действовать от вашего имени. Например, если вы звоните нам, вы можете подтвердить свою личность, сообщив дату своего рождения, адрес (которые были сообщены нам ранее) или другие данные, которыми располагает Налоговая службой Австралии.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ВАМ ДОСТУПА К ИМЕЮЩЕЙСЯ У НАС ИНФОРМАЦИИ О ВАС

Закон о свободе информации от 1982 года дает вам право на доступ к информации о вас, которая содержится в имеющихся у нас документах. Вы также можете воспользоваться доступом к документам, которыми мы пользуемся для принятия решений, например, официальным постановлениям, процедурным и иным нормативным документам.

Вы также имеете право попросить нас внести изменения в ваши личные данные, если считаете, что они неполные, неточные, устаревшие или ложные.

Но мы можем отказать вам в предоставлении доступа к определенным документам или данным вследствие их особого или специального (например, когда разглашение этих данных может повредить расследованию или надлежащему применению закона).

Когда вам понадобится получить доступ к каким-либо нашим документам, вам следует сначала просто связаться с нами. Часто мы можем сразу предоставить копии некоторых наиболее часто запрашиваемых документов, и вам не потребуется делать официальный запрос на получение свободного доступа к нашей информации. Например, мы бесплатно предоставляем копии любых последних платежных извещений налогового органа. Мы также можем предоставить копии любых последних налоговых деклараций, хотя за эту услугу может быть предусмотрена небольшая плата.

ПОМОЩЬ ДЛЯ ПРАВИЛЬНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ ВСЕХ ВОПРОСОВ

Мы всегда стараемся предоставлять точную, согласованную и понятную информацию, чтобы помочь вам понять свои права и обязанности и исполнять ваши обязательства. Широкий спектр предоставляемой нами информации включает как опубликованную информацию об общем применении закона, так и индивидуальные консультации о применении закона в вашей конкретной ситуации.

Если, по вашему мнению, опубликованная нами информация не полностью охватывает вашу ситуацию, или вы не уверены в том, как она применима именно к вам, свяжитесь с нами, и мы поможем вам решить, что наиболее оптимально удовлетворяет ваши потребности.

СИТУАЦИЯ, КОГДА НАША ИНФОРМАЦИЯ ОКАЗЫВАЕТСЯ НЕВЕРНОЙ ИЛИ МОЖЕТ ВВЕСТИ В ЗАБЛУЖДЕНИЕ

Если вы руководствуетесь предоставленной нами информацией, и она оказывается неверной или ложной, и в результате вы совершаете ошибку, мы примем это во внимание при вынесении решения относительно действий (при необходимости таковых), которые должны предпринять мы или вы.

КАК ПОЛУЧИТЬ ДОСТУП К НАШЕЙ ИНФОРМАЦИИ

Вы можете ознакомиться с информацией на нашем сайте www.ato.gov.au в сети Интернет или получить копии наших печатных публикаций по почте. Вы также можете написать нам, позвонить или обратиться лично.

ОБЪЯСНЕНИЕ ПРИНЯТЫХ В ОТНОШЕНИИ ВАС РЕШЕНИЙ

При вынесении решения по вашим делам мы объясняем вам это решение. Мы также сообщаем контактный номер лица или подразделения, которые ведут ваше дело. Мы стараемся объяснять свои решения доступно для понимания. Однако, если у вас возникли вопросы, или вы считаете, что мы допустили ошибку или предоставили недостаточно весомое обоснование для нашего решения, позвоните нам по номеру, который мы вам дали.

Обычно мы поясняем свои решения в письменной форме. Если мы сообщаем вам решение в устной форме, мы одновременно предоставим вам и устное обоснование для его принятия.

В некоторых случаях мы можем оказаться в ситуации, когда не получается достаточно подробно и детально объяснить наши решения. Например, если в деле участвует другое лицо, разглашение информации о нашем решении может стать нарушением его права на конфиденциальность или быть ограничено нормами действующего налогового законодательства. Также при наличии подозрений на мошеннические действия мы можем отказать в сообщении полной информации, поскольку это может помешать нашим расследованиям.

При этом согласно Закону о решениях административных органов от 1977 года (ADJR), вы имеете право на получение

бесплатного письменного заявления с указанием причин принятия нами некоторых решений в отношении ваших дел, связанных с налогообложением. Более подробную информацию о применении этого закона можно найти на нашем сайте в сети Интернет по адресу www.ato.gov.au в разделе «Отчетность и пересмотр решений».

УВАЖЕНИЕ ВАШЕГО ПРАВА НА ТРЕБОВАНИЕ ПЕРЕСМОТРА РЕШЕНИЙ

При вынесении решения по вашим делам мы также объясняем, как можно потребовать пересмотра решений, и информируем о возможных временных ограничениях. При наличии нескольких возможностей пересмотра решения мы поясняем, чем они различаются. Например, некоторые пересмотры затрагивают вопросы законности, а другие включают проверку соблюдения нами процедуры в ходе принятия решения.

При этом мы стараемся по возможности разрешать все проблемы в максимально короткие сроки. Если мы допустили ошибку, мы хотели бы исправить ее с наименьшим ущербом, как для вас, так и для нас. Если вы хотите, чтобы мы пересмотрели принятое нами решение, вам надо связаться с инспектором или отделом АТО, которые занимаются вашим делом.

Как правило, рассмотрением вашего заявления будет заниматься налоговый инспектор, который не участвовал в вынесении

первоначального решения.

При пересмотре некоторых решений вам необходимо будет сделать выбор между обращением в Трибунал по апелляциям на решения административного органа или в Федеральный суд. Более подробную информацию о вашем праве на пересмотр можно найти на нашем сайте в сети Интернет по адресу www.ato.gov.au в разделе «Права на пересмотр».

В ряде случаев вам может быть положена компенсация. Если вы считаете, что наши действия напрямую стали причиной

вашего финансового ущерба, позвоните на нашу бесплатную линию помощи по вопросам компенсаций по номеру 1800 005 172.

УВАЖЕНИЕ ВАШЕГО ПРАВА НА ПОДАЧУ ЖАЛОБЫ

Если вы не удовлетворены нашими решениями, обслуживанием или действиями, вы имеете право подать жалобу.

Мы рекомендуем в первую очередь попытаться разрешить проблему с налоговым инспектором, который вел ваше дело. Если вы не удовлетворены полученным ответом или считаете неудобным поднимать данный вопрос с налоговым инспектором, обратитесь к его начальнику.

Если вы в целом не удовлетворены тем, как мы рассматриваем вашу жалобу, позвоните на линию рассмотрения жалоб по номеру 1800 199 010. Это можно также сделать и в интерактивном режиме – зайдите на сайт www.ato.gov.au в сети Интернет и найдите раздел «Жалоба», либо отправить нам бесплатный факс на номер 1800 060 063, либо отправить письмом по адресу: ATO Complaints PO Box 1271 ALBURY NSW 2640.

Мы очень серьезно и ответственно относимся к вашим жалобам. Если вы обращаетесь к нам с проблемами или жалобами, мы постараемся разрешить их быстро и справедливо. Жалобы также являются для нас ценной обратной связью и помогают нам выявить способы улучшения качества обслуживания.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОМБУДСМЕН

Если у вас есть жалоба, вам следует, в первую очередь, попытаться разрешить ее с нами. Если у вас нет такой возможности или вы не удовлетворены нашим решением в отношении вашей жалобы, вам может помочь Федеральный омбудсмен.

С более подробной информацией о Федеральном омбудсмене можно ознакомиться на сайте www.ombudsman.gov.au в сети Интернет или по телефону 1300 362 072.

ОБЛЕГЧЕНИЕ ДЛЯ ВАС СПОСОБОВ СОБЛЮДЕНИЯ УСТАНОВЛЕННЫХ НОРМ

Мы стараемся сделать наши с вами взаимоотношения максимально понятными и удобными. Для этого мы:

- стараемся облегчить для вас понимание ваших финансовых обязательств и способов их исполнения;
- стараемся сократить ваши расходы в ходе исполнения финансовых обязательств путем сокращения объема необходимых работ, времени и усилий;
- создаем нужные вам продукты и услуги, совместимые с системами, которыми вы пользуетесь ежедневно.

Чтобы делать это возможно более эффективно мы:

- регулярно консультируемся с представителями общественности;
- привлекаем общество к созданию продуктов и услуг;
- проверяем опытные образцы продуктов и услуг с участием тех, кто ими будет пользоваться.

НАШИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И НАША ПОДОТЧЕТНОСТЬ ОБЩЕСТВУ

Мы очень серьезно относимся к вопросам отчетности и соблюдения обязательств, заявленных в данной хартии.

При вынесении решения по вашим делам мы объясняем вам это решение, а также сообщаем вам о ваших правах и обязанностях в этом отношении. Мы также сообщаем вам контактные данные на случай, если у вас возникнут вопросы или потребуются дополнительная информация.

Если мы не можем быстро разрешить проблему, мы будем держать вас в курсе хода дела.

Мы предпринимаем все разумные шаги для подробного рассмотрения и разрешения проблемы.

Мы размещаем информацию о стандартах и нормативах в отношении предоставляемых нами услуг и о нашем соблюдении этих стандартов и нормативов на сайте www.ato.gov.au в сети Интернет.

Мы подробно информируем общественность о проблемах, с которыми сталкиваемся, и результатах предпринятых нами действий.

Мы консультируемся с представителями общественности для оценки нашего профессионализма и того, насколько качественно мы исполняем заявленные в данной хартии обязательства.

Мы полностью подотчетны парламенту и австралийскому обществу.

ВАШИ ОБЯЗАННОСТИ КАК НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

С вашей стороны мы ожидаем: честности, исполнения правил в отношении ведения учёта, приложения необходимых разумных усилий для подготовки налоговой отчетности в соответствии с требованиями закона, представления предусмотренных законом деклараций и отчетности в установленные сроки, своевременной уплаты всех налоговых платежей, готовности к сотрудничеству с нами.

ЧЕСТНОСТЬ

Правильное функционирование наших систем налогообложения и пенсионного страхования основано на предоставлении вами полной и точной информации. Это охватывает:

- предоставление полной и правильной информации в налоговых декларациях, в отчетности о вашей коммерческой деятельности и в других документах и отчетных формах;
- сообщение всех фактов и обстоятельств дела, когда вы обращаетесь к нам за консультацией по какому-либо вопросу;
- предоставление полных, точных и честных ответов на наши вопросы.

Другую более подробную информацию можно найти на нашем сайте в сети Интернет по адресу www.ato.gov.au в разделе «Отношение к вам как к честному человеку».

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВИЛ ВЕДЕНИЯ УЧЕТА

Налоговое законодательство в каждом случае определяет, какие учётно-отчётные записи вы должны вести. Аккуратное ведение документации позволит вам подготовить точные налоговые декларации, заявления о деятельности и прочие документы, а также поможет контролировать свои финансовые дела. Обычно учётно-отчётные записи должны вестись на английском языке, и их следует хранить в течение пяти лет

Со своей стороны, мы регулярно публикуем разнообразную информацию относительно порядка ведения учётно-отчётных записей в различных ситуациях. Чтобы ознакомиться с более подробной информацией, зайдите на наш сайт в сети Интернет по адресу www.ato.gov.au или свяжитесь с нами.

НЕОБХОДИМЫЕ РАЗУМНЫЕ УСИЛИЯ

Вам следует прилагать необходимые разумные усилия, чтобы предоставлять полную и точную информацию в налоговых декларациях, заявлениях о деятельности и прочих документах. Это означает, что вам следует приложить усилия, которые приложил бы разумный человек в аналогичной ситуации, чтобы выполнить свои обязательства.

Вы несете полную ответственность за свои дела, даже если пользуетесь чьей-либо помощью, включая зарегистрированного агента.

ПОДАЧА ДОКУМЕНТОВ В УСТАНОВЛЕННЫЕ СРОКИ

Налоговые декларации, заявления о деятельности и ряд прочих документов необходимо подавать до истечения установленных сроков. Если вы не можете уложиться в эти сроки, свяжитесь с нами

до наступления даты подачи документа или предоставления информации. В зависимости от ваших обстоятельств мы сможем продлить вам сроки подачи.

Даже если вы не можете заплатить причитающуюся сумму налога, вам все равно необходимо вовремя подать налоговую декларацию. При этом условии мы можем затем предоставить

вам отсрочку для уплаты налога (см. Раздел «Внесение оплаты налога в установленные сроки»).

В случае подачи документов с опозданием к вам могут быть применены штрафные санкции.

УПЛАТА НАЛОГА В УСТАНОВЛЕННЫЕ СРОКИ

Вы должны платить налоги и вносить прочие обязательные платежи в установленные сроки. Если у вас возникли с этим трудности, свяжитесь с нами как можно раньше, желательно до наступления установленного срока, чтобы обсудить ситуацию.

Возможно, мы продлим вам сроки оплаты без начисления процентов или рассмотрим вариант разрешения вам внесения оплаты причитающейся суммы налога частями, в рассрочку. Если мы заключим с вами соглашение о рассрочке платежей по налогу, вам видимо придется платить проценты в отношении отсроченных сумм налоговых платежей.

ГОТОВНОСТЬ К СОТРУДНИЧЕСТВУ С НАМИ

Мы хотели бы сотрудничать с вами и предоставлять помощь, чтобы вы могли добровольно исполнять все свои обязательства.

Однако если вы предпочтете уклониться от сотрудничества с нами или будете препятствовать нашей работе, мы можем принять более жесткие меры. Например, при необходимости мы можем воспользоваться своими правами и возможностями на проверку и сбор дополнительной информации. Лица, пытающиеся препятствовать этой нашей работе, могут подвергнуться уголовному преследованию.

Мы также просим вас проявлять по отношению к нам такую же вежливость, внимание и уважение, каких вы ожидаете с нашей стороны. Если мы столкнемся с грубым или оскорбительным поведением, мы можем прекратить беседу или телефонный разговор.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Мы предоставляем самую разнообразную информацию о налогах и пенсионном страховании. Для ее получения вы можете:

- посетить наш сайт www.ato.gov.au в сети Интернет;
- позвонить на наши линии самообслуживания (круглосуточно, в любой день недели): линия самообслуживания по личным вопросам - 13 28 65, линия самообслуживания по деловым вопросам - 13 72 26;
- воспользоваться приведенными ниже номерами (8.00–18.00 ч., пн – пт), чтобы задать нам любые вопросы: личные вопросы - 13 28 61, вопросы бизнеса - 13 28 66, пенсионное страхование - 13 10 20, топливные субсидии - 1300 657 162, Центр обслуживания аборигенов и островитян - 13 10 30.

Если вы плохо говорите по-английски, и вам требуется наша помощь, позвоните в Службу устного и письменного перевода по телефону 13 14 50.

Лицам, страдающим глухотой, нарушениями речи или слуха, следует звонить нам через Национальную службу релейной связи (NRS) по указанным ниже номерам: пользователям телетайпа (TTY) следует набрать номер 13 36 77 и попросить соединить с необходимым номером налоговой службы.

Пользователям услуги Speak and Listen (речево-слуховое релейное соединение) следует набрать номер 1300 555 727 и попросить соединить с необходимым номером налоговой службы.

Пользователям релейной Интернет-службы следует установить соединение с NRS на сайте www.relayservice.com.au и попросить соединить с необходимым номером налоговой службы.

3. Испания. Хартия правил отношений с налогоплательщиками (утверждена Национальным налоговым управлением).

Обязательства налоговой службы перед гражданами.

Мы стремимся добиться совершенства в нашем обслуживании граждан.

1. Время ожидания приема в наших офисах не должно превышать 5 минут. В случае необходимости вы можете просить управляющего офисом принять вас немедленно.

2. Ваши мнения и предложения помогают нам улучшить нашу работу. Все ваши предложения или жалобы, направленные нам в рамках программы «Ваше мнение» (Opina), получают ответ в срок не более 10 дней.

Мы стремимся так построить свою работу, чтобы у вас не было необходимости в посещении наших офисов.

3. Мы постоянно увеличиваем число наших процедур, которые могут совершаться по телефону или через Интернет.

4. Мы сокращаем время ваших телефонных звонков как только возможно. Если мы не можем решить ваш вопрос в течение менее 3 минут, мы обязуемся перезвонить вам с сообщением нашего решения или с предоставлением вам всей запрошенной вами информации.

Мы постоянно сокращаем сроки принятия наших решений.

5. Мы решаем все вопросы и отвечаем на все ваши жалобы в срок не более 20 дней.

6. Если у вас получилась переплата по налогам, мы возвратим вам деньги в срок не более 10 дней, считая и тот день, когда вы обратились к нам с извещением о факте переплаты.

Мы стремимся сделать как можно более легкими и простыми для вас все процедуры, связанные с уплатой налогов.

7. Вы можете заплатить налоги наличными, по банковской карточке или прямым банковским переводом – в банках, наших офисах, через платежные автоматы или непосредственно из вашего дома.

8. Вы можете определить удобный для вас способ совершения налоговых платежей через ежегодное выставление налоговых требований на ваши счета в банке.

9. Вы можете просить об отсрочке платежа по любому виду вашей налоговой задолженности.

Мы выбираем такие способ и формы своей деятельности, которые наносят наименьший ущерб окружающей среде.

10. Мы содействуем правильному и экономному использованию природных ресурсов.

11. Мы сокращаем наших потребности в материалах, особенно, в бумаге, в компьютерах и материалах для них, способствуем их повторному использованию и рециклированию.

Мы информируем общественность о выполнении нами своих настоящих обязательств через средства массовой информации.

12. Каждый год мы размещаем информацию о выполнении нами наших настоящих обязательств на нашем веб-сайте и через другие СМИ.

Некоторые показатели и параметры, которыми мы измеряем выполнение нами настоящих обязательств.

- процент налогоплательщиков, которым приходится ожидать приема в наших офисах в течение более 5 минут;
- процент запросов налогоплательщиков, ответы на которые задерживались на срок более 10 дней;
- процент обращений налогоплательщиков, решения по которым принимались в течение срока менее 20 дней;
- процент переплат налоговых платежей, которые были возвращены налогоплательщикам в течение срока менее 10 дней;
- средний срок возврата переплат налоговых платежей;
- потребление электроэнергии на одного служащего налоговых органов;
- потребление воды на одного служащего налоговых органов;
- сокращение за год потребления бумаги на одного служащего налоговых органов;

- количество единиц оборудования, переданного в другие организации;
- процент процедур, которые теперь доступны для реализации налогоплательщиками по телефону;
- процент процедур, которые теперь доступны для реализации налогоплательщиками через Интернет;
- процент обращений налогоплательщиков по телефону, время которых превысило норматив в 3 минуты;
- число полученных нами замечаний налогоплательщиков в отношении методов и средств совершения налоговых платежей;
- число налогоплательщиков, использующих специальные персонализированные схемы по уплате налогов;
- число предоставленных отсрочек по уплате налогов;
- число распространенных информационных листовок или брошюр по налогам;
- число посещений веб-сайтов налоговых органов;
- дата публикации отчетности о выполнении нами настоящих обязательств.

4. США. «Ваши права как налогоплательщика».

«Публикация № 1» Службы внутренних доходов (с сокращениями). Publication 1 (Rev. May 2005), Catalog Number 64731W

1. Защита ваших прав.

Служащие СВД обязаны объяснить и защищать ваши права как налогоплательщика при всех случаях контактов с вами.

2. Защита частной информации (конфиденциальность)

СВД не раскрывает никому ничего из информации, которые вы предоставляете нам, кроме как в случаях, прямо установленных законом. Вы имеете право знать, почему мы запрашиваем у вас какую-либо информацию, как мы собираемся использовать ее, и что случится, если вы не представите нам запрошенную от вас информацию.

3. Профессиональное и вежливое обслуживание.

Если вам покажется, что какой-либо служащий СВД обращается с вами не профессионально, не справедливо или в недостаточно вежливой манере, вы должны сообщить об этом его непосредственному начальнику. Если результат этого обращения покажется вам не удовлетворительным, вы должны обратиться к управляющему СВД по данному региону или руководителю Центра, в котором обрабатывается ваша налоговая декларация.

4. Представительство.

В отношениях с нами вы можете представлять себя сами или назначить своего представителя. В качестве вашего представителя может выступить лицо, соответствующим образом аккредитованное для выполнения этих функций и имеющее необходимую квалификацию – например, адвокат, сертифицированный публичный бухгалтер или зарегистрированный консультант. Если нужда в таком представителе у вас возникнет в ходе нашего общения, то мы прервем его и соответственно пересмотрим порядок и график последующих встреч.

При общении с нами вы можете пригласить с собой другое лицо в качестве вашего сопровождающего. Вы также имеет право на ауди и видеозапись при вашем общении с нашими служащими, занимающимися вопросами налогового контроля, разбором апелляций или взысканием задолженности, при условии, что вы предупредите нас не менее, чем за 10 дней до соответствующей встречи.

5. Уплата только правильной суммы налога.

Вы несете ответственность за уплату налога только в его правильной сумме – не больше, но и не меньше. Если вы не можете уплатить всю сумму налога в установленный срок, вы можете получить от нас разрешение платить эту сумму с ежемесячной рассрочкой.

6. Помощь в случае возникновения проблем.

Если у вас не получается разрешить проблему с СВД, вам на помощь может прийти Служба налогового адвоката (СНА). Местный представитель этой службы окажет вам помощь и содействие в затруднительной ситуации. Более подробную инфор-

мацию вы можете получить по бесплатному телефону 1-877-777-4778 или непосредственно обратившись к работнику США по месту расположения отделения СВД, которое вело ваш вопрос.

7. Апелляции и рассмотрение вопроса в суде.

Если вы не согласны с нами относительно суммы начисленного вам налога или в отношении каких-либо действий служащих отдела по взысканию задолженности, вы имеете право обратиться с жалобой в Отдел апелляций. Вы также можете обратиться с соответствующим иском в суд.

8. Освобождение от штрафов и процентов.

СВД может отказаться от начисления штрафа, как это предусмотрено законом, если вы покажете, что при ваших действиях вы исходили из разумных предположений, или что вы полагались на неверный совет служащего СВД. Мы также снимаем требования в отношении начисленных процентов, если в основе соответствующей ситуации были ошибки или задержки кого-либо из служащих СВД.

Проверки (налоговый контроль).

Мы принимаем основную массу налоговых деклараций в том виде, как они составлены. Если вы получаете запрос по поводу вашей декларации или вам сообщают, что ваша декларация отбрана для дополнительной проверки, то это не означает, что мы подозреваем вас в нечестности. Проверка может привести или не привести к доначислению налога. Мы также можем прекратить проверку без всяких дальнейших действий или по ее результатам вы можете получить возврат части уплаченного налога.

Процесс отбора налоговых деклараций обычно происходит одним из следующих двух способов. Во-первых, мы используем компьютерные программы, которые отбирают декларации, содержащие арифметические ошибки. Этими программами обрабатываются в основном информационная отчетность, например, Формы 1099 и W-2, а также декларации, выделенные контрольными подразделениями и материалы по проведенным проверкам и контролю. Во-вторых, мы привлекаем данные из внешних источников, которые дают нам основания полагать, что в деклара-

циях определенных лиц представлены неверные данные. Среди этих источников – СМИ, отчеты и публикации различных организаций, сообщения частных лиц. Все эти сведения мы проверяем, и если находим их достоверными, то приступаем к более углубленной проверке налоговых деклараций тех, которых касаются полученная нами информация. Правила и процедуры, которым мы следуем при проведении этих проверок, содержатся в Публикации 566 «Проверка налоговых деклараций, право налогоплательщиков на апелляцию и запросы на возвраты налоговых платежей». Далее мы более подробно объясняем, как проводятся такие проверки налоговой отчетности налогоплательщиков.

По почте

Большинство проверок проводится путем направления запросов по почте. Мы направляем вам письмо, в котором просим представить дополнительную информацию или излагаем причины, по которым мы считаем, что в вашей декларации необходимо сделать поправки. Вы можете также ответить нам по почте или попросить личной встречи. Получив от вас запрошенные сведения или объяснения, мы согласиться или не согласиться с вами – и в последнем случае мы указываем причины такого несогласия. Если вы не согласны с нашими предложениями внести поправки в налоговую декларацию, вы можете потребовать встречи с начальником автора предлагаемых вам поправок.

При личной встрече (интервью).

Если мы сообщаем вам, что для проведения проверки нужна личная встреча, или вы сами обратитесь с просьбой о такой встрече, вы имеете право требовать, чтобы встреча имела место во время и в месте, подходящем для вас и для СВД. Если в ходе встречи налоговый инспектор предложит вам внести поправки в вашу декларацию, он должен обязательно привести основания для этих поправок. Если вы не согласны с этими поправками, вы можете потребовать встречи с начальником автора предлагаемых вам поправок.

Апелляции.

Если вы не согласны с предлагаемыми поправками в налоговой декларации, то вы можете подать апелляцию в Управление по апелляциям СВД. Как показывает практика, большинство разногласий может быть улажено без передачи дела в суд. Ваши апелляционные права подробно изложены в Публикации 5 «Ваши апелляционные права и как подготовить апелляционный протест» и в Публикации 566 «Проверка налоговых деклараций, право налогоплательщиков на апелляцию и запросы на возвраты налоговых платежей».

Если вы не хотите обратиться в Управление по апелляциям СВД или вы не согласны с их решением, вы можете обратиться в Налоговый суд США, в Суд США по федеральным спорам или в окружной суд США по месту вашего жительства. Если вы передадите ваш вопрос в суд, то СВД должен будет представить документальные основания своих требований – но вам придется продемонстрировать, что вы вели надлежащий учет своих операций, не уклонялись от сотрудничества с СВД и соблюдали некоторые другие условия. Если суд в целом поддержит вашу позицию и укажет, что наши требования недостаточно обоснованы, вы сможете получить компенсацию части ваших административных и судебных издержек. Но вы не сможете претендовать на такую компенсацию, если вы до этого не пытались уладить спор в административном порядке, через процедуру апелляции и у вас была вся необходимая информация для таких действий.

Уплата налогов.

Публикация 594 «Процесс взыскания налоговых платежей» содержит перечень ваших прав и обязанностей относительно уплаты федеральных налогов. В частности, в ней рассказывается, что нужно делать в случае наличия у вас задолженности по налогам, что означает для вас получение налогового требования, и что надо делать, если вы считаете, что в этом требовании есть ошибки. В данной Публикации также разъясняются правила предоставления рассрочки налоговых платежей, вообще отсрочки уплаты налога и возможности заключения компромиссного

соглашения, по которому СВД может отсрочить другие свои действия. Например, может быть сдвинут двухлетний период, который предоставляется для возможности требовать возврата уплаченного налога. Более подробную информацию вы можете найти в Публикации 971 (относительно Формы 8857).

Информация о возврате уплаченного налога.

СВД предоставляет следующие источники для получения Форм, Публикаций и другой дополнительной информации:

- вопросы по налогам - 1-800-829-1040 (1-800-829-4059 for TTY/TDD)
- Формы и Публикации - 1-800-829-3676 (1-800-829-4059 for TTY/TDD)
- Офис Омбудсмена по малому бизнесу - 1-888-REG-FAIR
- **Internet:** www.irs.gov

Ваши права апелляции по вопросам уплаты налогов разъясняются в Публикации 1660 «Права апелляции при уплате налога».

Действия СВД по взысканию налоговой задолженности могут включать арест имущества налогоплательщика и его продажу с обращением части выручки в счет уплаты налога. Если вы считаете, что у вас есть право на компенсацию части налогового платежа, но вы не представили налоговую декларацию за соответствующий период, у вас есть срок в три года на «допредставление» этой налоговой декларации (с момента появления права на возврат налога).

Вы можете направить запрос на возврат налога, если вы просто считаете, что заплатили излишнюю сумму налога. Обычно право на представление такого запроса сохраняется в течение трех лет, считая с даты представления соответствующей налоговой декларации, или два года – считая с даты внесения налогового платежа. Законом также предусмотрено, что на сумму возвращаемого платежа начисляются проценты – если возврат имеет место позднее, чем 45 дней со дня направления запроса о возврате. Более подробная информация – в Публикации 556.

Контакты с третьей стороной.

Как правило, СВД поддерживает контакты либо с вами лично, либо с назначенным вами представителем. Тем не менее, иногда мы можем связываться с другими лицами – когда мы нуждаемся в информации, которую вы нам не представляете, или представляете, но не подтверждаете ее правильность, или мы просто считаем необходимым проверить получаемые от вас сведения. Когда мы связываемся с этими другими лицами, например – вашими соседями, банком, вашим работодателем, вашими коллегами по работе, и т.д., мы обычно сообщаем им самые ограниченные сведения (например – только ваше имя). Закон запрещает нам в этих случаях сообщать третьим сторонам больше информации о лице, в отношении которого мы запрашиваем информацию, чем это необходимо. Необходимость для нас вступать в контакты с третьими лицами может длиться так долго, как продолжается расследование нами вашей ситуации. Когда мы таким образом обращаемся с просьбой об информации к третьим лицам, у вас есть право затребовать от нас список всех лиц, к которым мы обращались по вашему вопросу.

Генеральный инспектор Казначейства по налоговым вопросам: Вы можете с полной конфиденциальностью заявить о неправильном поведении, злоупотреблении, коррупции или ином нарушении, совершенном сотрудниками СВД по телефону: 1-800-366-4484 (1-800-877-8339 for TTY/TDD). При этом вы можете сохранить свою анонимность.

Ограничение ответственности по совместной налоговой декларации.

Как правило, при подаче совместной налоговой декларации полную солидарную ответственность за оплату полной суммы налога, включая санкции и начисленные штрафы, несут оба супруга. Однако вы можете затребовать ограничение в отношении этой ответственности. Для этого вам следует заполнить Форму 8857 «Запрос на ограничение ответственности» не позднее двух лет с момента представления совместной налоговой декларации.

Повторные проверки.

Если вашу налоговую декларацию проверяли по одним и тем же основаниям в каждом из двух последних лет и при этом не предложили никаких изменений в сумму ваших налоговых обязательств, просьба немедленно известить нас об этом факте.

5. США. Служба налогового адвоката (СНА).

Служба налогового адвоката (СНА) является независимой организацией в составе СВД. СНА оказывает помощь налогоплательщикам, у которых возникают проблемы, и разрабатывает предложения о внесении изменений в работу СВД, которые могли сократить число этих проблем.

В чем состоит миссия СНА.

СНА – это ваш голос в вашу защиту перед СВД. Наша работа состоит в том, чтобы каждый налогоплательщик мог рассчитывать на справедливое отношение в СВД и чтобы он знал и понимал все свои права. Мы помогаем налогоплательщикам пройти через нередко сложные процедуры разрешения проблемных вопросов, сделать то, что для них самих может оказаться слишком затруднительным.

Как получить помощь СНА.

Если у вас проблема с СВД и вы сами не можете ее разрешить, приходите к нам. Наши адвокаты представляют ваши интересы перед СВД самым наилучшим образом.

СНА оказывает помощь в следующих случаях:

- у вас проблема, которая создает серьезные финансовые затруднения для вас, вашей семьи или для вашего бизнеса;
- вам или вашему бизнесу грозят серьезные санкции;
- вы пытались контактировать с СВД, но ответа не получили, или получили тот ответ, который вас не устраивает.

Если ваше финансовое и личное положение позволяет вам квалифицироваться пользователем наших услуг, вы можете рассчитывать на бесплатное получение помощи от нас. Вам будет выделен личный адвокат. У нас есть отделения в каждом штате, в федеральном округе Колумбия и в Пуэрто-Рико.

Хотя и имеем статус независимой организации в рамках СВД, наши адвокаты умеют работать с СВД и знают, как разрешать возникающие проблемы. Чтобы связаться с нами, звоните 1-800-829-1040 или обращайтесь непосредственно в одно из наших отделений.

Список источников

1. Абрамов М.Д. Промышленная политика и налоговое регулирование, М., 2009
2. Абрамов М.Д., Кашин В.А., Машков С.А., Об исчислении НДС «прямым» способом, «Налоговые споры: теория и практика», № 2, 2008
3. Абрамов М.Д. О налогах, зарплате и экономическом росте, «Вопросы экономики», № 5, изд. РАН, 2008
4. Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов. В., Пионер-пресс, 2002.
5. Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир. М., 1992.
6. Годме П. М. Финансовое право. М., 1978.
7. Дернберг Р. Международное налогообложение. М., 1997.
8. Джонстон Д. Международный нефтяной бизнес. Налоговые соглашения и соглашения о разделе продукции. М., 2003.
9. Кашин В.А. Международные налоговые соглашения. М., 1983.
10. Кашин В.А., Аронов А.В., Налоговая политика и налоговое администрирование. М., 2006
11. Кашин В.А., Захарова Е.А., Паскачев А.Б., Полный словарь терминов и нормативных понятий, используемых в деятельности ФНС России, ФТС России и Росфинмониторинга, М., 2007
12. Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право, Москва, Международные отношения, 2002

13. Комментарий к Налоговому Кодексу Российской Федерации части первой и второй. Издание 2-е, переработанное и дополненное/ М.Л.Захаров и [др.]. Под ред. С.В.Земляченко (часть первая), Р.Ф.Захарова (часть вторая).- М. 2001
14. Леруа М. Социология налога. М., 2005.
15. Майбуров И.А., «Теория и история налогообложения», М., 2007
16. Налоговый кодекс РФ.
17. Майбуров И.А., Абрамов М.Д. и др., «Налоговая политика», М., 2010
18. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов.
19. Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. М., 2005.
20. Росстат, <http://www.gks.ru>
21. Сайт ФНС, <http://www.nalog.ru>
22. Сайты налоговых органов развитых стран.
23. Сайты международных организаций (www.oecd.org/eco/surveys/uk, и другие).
24. Сравнительный анализ деятельности малых предприятий... НП "Московский центр развития предпринимательства", 2008
25. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., 1997.
26. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы. Журнал «Вопросы экономики», № 7, 1999
27. Тедеев А.А. Информационное право, М., 2005
28. Экономика налоговой политики. Под ред. М.П. Девере, М., 2002.
29. Юткина Т.Ф. Налоговедение: от реформы к реформе. М., 1999.
30. Australia,s future tax system, Canberra, 2009
31. Design of the Income Tax/Transfer System, TWG, 2009

32. European Tax Handbook – 2009.
33. Hool A/ The World of New Capitalism: New Days or False Dawn? – NY, JFK University Publishing, 2003
34. Reference for EC Council decision arising from the proposal in ‘Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, (COM2007) 23’
35. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, Forum on Tax Administration, 2009