

И. Р. Пайзулаев

## ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ И МЕТОДЫ БОРЬБЫ С УКЛОНЕНИЕМ ОТ НАЛОГОВ

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы своевременной уплаты налоговых платежей в бюджетную систему. Выявлены проблемы поддержания налоговой дисциплины и сделаны научные выводы и предложения по предотвращению уклонения налогоплательщиков от налогов.

*Ключевые слова:* налоги и налогообложение, администрирование, налог, налогоплательщик, дисциплина, уклонение, своевременность, уплата, бюджет, платежи.

Необходимость совершенствования налогового администрирования выражает объективную потребность нынешнего этапа развития рыночного хозяйства, который характеризуется не только усложнившимися экономическими и другими связями между предпринимательскими структурами, но и развитием и распространением такого социально-экономического явления, как уклонение налогоплательщиков от уплаты налоговых платежей в бюджетную систему.

В Российской Федерации вопросами противодействия экономической, включая и налоговую, преступности занимаются Министерство финансов, и Росфинмониторинг, и ФНС России, таможенные органы, Центробанк, Страховнадзор, МВД, Прокуратура, и т.д. Однако если судить по результатам, то по многим направлениям, по которым в других развитых странах достигнуты заметные успехи, у нас в стране вся работа, можно сказать, еще в самом начале (или даже еще и не начиналась). Это касается преступлений в банковско-финансовой сфере, рейдерства, коррупции, ложных банкротств, отмывания «грязных денег», и др.

И главными причинами этой ситуации являются следующие две. Первая — это то, что все наши организации и ведомства, действующие в этой сфере, очень слабо взаимодействуют. А использование единой информационной базы, которая существует, например, в Норвегии, это решающие условия успешной работы.

И вторая причина — то, что в России все еще недооценивается ведущая роль в этой сфере именно налоговых органов. Между тем налоговые правонарушения практически сопутствуют любому виду незаконной экономической деятельности (а

также и многим видам «неэкономических» преступлений). Но если всякое другое преступление доказать довольно сложно — нужно доказать сам факт преступления, участия в нем обвиняемого лица, определить степень его виновности, и т.д., то с налоговыми правонарушениями все много проще. Если налогоплательщики получили определенную «экономическую выгоду» — что можно выявить либо прямым путем, либо по косвенным признакам, то налицо уже сразу два нарушения: не декларирование дохода и не уплата налога.

А при том подходе к принципам налогового контроля в РФ многие явные нарушения и преступления экономического характера не просто не преследуются, но и вообще не выявляются. Так, например, в любой развитой стране вывоз доходов и капиталов за рубеж вне налогового контроля просто невозможен — что, кстати, и благоприятно отражается на системе регулирования валютного баланса страны.

А у нас такие колебания движения доходов и капиталов заметно расшатывают валютный рынок, что особенно заметно в кризисные периоды. Фактически же и «прибегают» и «убегают» у нас в стране в основном все наши отечественные капиталы и в другой стране все эти движения не проходят незамеченными для налоговых органов — что предполагает и соответствующие налоговые поступления в государственную казну. Однако же, когда в Европе все заговорили о возможности введения нового налога на международные банковские транзакции, то Россия не только не воспользовалась этим шансом, но, напротив, в лице представителей Минфина, категорически отвергла такую возможность.

Приведем, в частности, такие данные. По данным Росстата, в первом полугодии 2011 года из России за рубеж было направлено 67,2 млрд. долларов иностранных инвестиций, на 31,5% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Общий объем инвестиций из России, накопленных за рубежом на конец июня 2011 года, составил 95,8 млрд. долларов. На первом месте стоит Швейцария, где «прячется» 24,6 млрд. долларов, на втором Нидерланды, укрывающие 7,4 млрд. долларов, на третьем Австрия — 10,7 млрд., и на четвертом месте — Кипр — 5,4 млрд. долларов.

Таким образом, если исходить из опыта развитых стран, то в РФ есть острая потребность и необходимость создания системы сплошного контроля владения, управления и движения собственности, финансовых активов и доходов как основы профилактики, противодействия и борьбы с экономическими и налоговыми правонарушениями.

Отдельные элементы этой системы в РФ уже есть или создаются, но на ее действительную эффективность можно надеяться только при условии комплексности этой системы и ее упорядоченности, согласованности во всей совокупности составляющих ее элементов. Особо следует отметить, что независимо от действий органов государственной власти РФ такая система — сфокусированная именно на Россию — формируется (или уже сформирована!) за пределами России, в руках и под контролем развитых стран. Вот ее основные элементы.

Первое. В США, Великобритании, Японии и в странах ЕС действует система фиксирования (и хранения в базах данных) биометрических данных всех граждан РФ, хотя бы раз посетивших любую из этих стран. Кроме того, эти базы данных включают и широчайшую информацию, которую консульские органы всех этих стран запрашивают у граждан РФ для рассмотрения заявлений о выдаче им въездных виз. При этом можно говорить о едином банке данных — поскольку все эти базы создаются на единой аппаратной и программной основе, взаимосвязаны и взаимодоступны для властей любой из этих стран.

Второе. Во всех развитых странах существуют налаженные системы учета собственности на объекты недвижимости, при чем базы данных, в которых хранятся данные об их владельцах, доступны не только для правоохранительных и налоговых органов, но и вообще для широкой публики. Таким образом, подробная информация об объектах недви-

жимости, которыми владеют граждане РФ в этих странах, сейчас доступна любому исследователю (в частности, российские журналисты этот источник информации уже активно используют).

Третье. Во всех развитых странах существует налаженная система учета учредителей и участников компаний и банков, ведется база данных, отражающая изменения в составе их собственников. Кроме того, по правилам западных бирж при выводе российских компаний на листинг запрашивается подробная и точная информация о самой компании и всех ее собственниках, т.е., информация, которой российские власти могут вообще не располагать.

Четвертое. По системе кредитных бюро в базах данных этих стран собирается широкая и подробная информация обо всех лицах, которые когда-либо обращались с просьбой о кредите, включая, разумеется и российских граждан.

Пятое. В рамках банковской системы собирается масса информации о держателях счетов и пользователей другими услугами банков. По системе государственного контроля над банками все эти сведения доступны и для правоохранительных и налоговых органов.

Шестое. Страховые компании собирают и хранят в своих базах данных информацию о своих клиентах, и особенно — об их имуществе (например, частные сведения о драгоценностях, антиквариате, и т.д., хранящихся в частных коллекциях).

Седьмое. Органы полиции развитых стран располагают информацией о семейном и имущественном положении граждан (о зарегистрированных транспортных средствах, и т.д.), имеющих вид на жительство в этих странах, о российских гражданах, получивших двойное гражданство в этих странах или просто длительное время проживающих или часто посещающих эти страны.

В конечном счете, использование всех этих баз данных дает властям западных стран возможность уже сейчас получать исчерпывающие сведения практически обо всех гражданах РФ, которые имеют какой-либо вес и положение в экономике и политике РФ, а в недалеком будущем — практически и обо всех гражданах РФ. Можно быть уверенным, что вся информация из всех этих банков данных доступна и используется налоговыми властями западных стран (это предусмотрено законом, и этот факт никак не скрывается). Например, в США и других странах в последнее время состоялся ряд процессов против российских и украинских граждан, по которым их

имущество конфисковывалось, а капиталы — обращались в доход казны, но — американской, а не российской!

При этом еще в 2006 году стали достоянием данные о том, что министерство финансов США в течение, как минимум, пяти лет получало конфиденциальную информацию о банковских переводах по системе SWIFT<sup>1</sup>. Как известно, эта система объединяет примерно 8 тыс. банков и финансовых компаний из 200 стран мира, по ней ежедневно совершается 11 млн. операций на сумму примерно 6 трлн. дол. США, а по количеству пользователей этой системы РФ уступает только США (в ЕС действует своя, региональная система межбанковских расчетов). Протесты заявили только британская неправительственная организация Privacy International и еще группа депутатов Европарламента потребовала тщательного расследования. А национальные банки Бельгии и Швейцарии, как оказалось, были в курсе этой практики, но не посчитали необходимым свое вмешательство. Министр финансов США Джон Сноу попытался объяснить действия своего ведомства «интересами борьбы с терроризмом», но не смог дать гарантии, что полученные конфиденциальные данные о частных банковских переводах не были использованы и в других целях.

Сенсационность этого факта связана с тем, что получателем секретных данных стал Департамент казначейства, а не налоговая служба. Налоговые органы в рамках своей деятельности в большинстве развитых стран могут получать информацию о банковских счетах налогоплательщиков — но только для целей налогообложения и при том условии, что эта информация сохраняет свой режим конфиденциальности и никоим образом не может быть передана другим органам, ведомствам и лицам. За нарушения этого режима конкретным работникам грозит тюремное заключение. Казначейство же и его работники таким нормами законодательства не ограничены (именно поэтому законом Казначейству, как и всем другим государственным ведомствам США, категорически запрещено собирать, хранить и, разумеется, распространять любую информацию о частной жизни граждан), и от них эта информация легко может попасть и в ФБР, и в ЦРУ. При этом Председатель российского комитета РОССВИФТ И. Салонен (финн) высказал свое мнение о том, что американский Минфин интересовали данные толь-

ко об американских бенефициарах, но ничем его не обосновал и отметил, что «проблема в том, что одна страна проникла в международную систему расчетов» без наличия у нее каких-либо международно-правовых оснований на такие действия. Другой реакции с российской стороны на действия американцев не последовало и сейчас нет оснований думать, что готовы проявлять сдержанность в этом вопросе.

Таким образом реальность такова, что, если аналогичная информационная работа не будет вестись и российскими властями, то Россия окажется (а точнее — уже оказалась) в ситуации, когда наши партнеры на Западе все знают и о себе, и о нас (о российских гражданах), а мы не знаем ничего ни о них, и очень мало, недостаточно полно и точно — о своих гражданах.

Кроме того, одной из основных причин, препятствующих эффективной борьбе с экономическими и налоговыми правонарушениями, является то, что власти в своей регулирующей и контрольной деятельности весь упор делают на преследование юридических лиц.

И действительно, анализ сложившейся практики регистрации юридических лиц показывает, что имеющая место в РФ тенденция концентрации усилий контрольных органов исключительно на уже созданном юридическом лице в корне неверна и в принципе не может дать ожидаемых результатов.

Если же вернуться к правовым основам, то очевидно, что корпорация (частное юридическое лицо) — это пустышка, юридическая фикция, корпорация не может ни нарушать законы, ни быть привлеченной к ответственности. Нарушают законы всегда люди, выступающие от имени корпорации, тем или иным образом осуществляющие контроль над ней, правомерно или неправомерно использующие форму корпорации в своих интересах. Поэтому основные меры контроля должны быть установлены и применяться в отношении конкретных людей, осуществляющих те или действия от имени корпорации, в отношении корпорации, или с использованием формы корпорации.

Основой такого контроля должно быть выделение среди граждан коммерсантов — как субъектов торгового права (в отличие от любых других граждан — физических лиц, остающихся действовать в условиях гражданского права). По примеру развитых стран Европы в РФ должна быть введена

<sup>1</sup> Национальный банковский журнал, август 2006 г. С. 18.

общенациональная регистрация (единый реестр) лиц, желающих или намеревающихся заниматься любой коммерческой деятельностью, эта регистрация должна быть публичной (с открытым для всех доступом) и такая регистрация должна быть обязательным предварительным условием для осуществления любых торговых операций, ведения любого коммерческого промысла, занятия любых ответственных постов (с правом подписи, принятия решений, оказания существенного влияния, контроля, и т.д.) на коммерческих предприятиях любой формы собственности.

При этом должны быть установлены основания для исключения, временного или постоянного (или для отказа в допуске) из регистрации в реестре коммерсантов — наличие судимости, просроченных и непогашенных долгов, налоговые нарушения, прохождение через процедуру банкротства, и др.

Кроме того, для занятия определенных постов и должностей на предприятиях, участия в учреждении предприятий — юридических лиц, приобретения контрольных позиций в капитале корпораций должны быть установлены дополнительные условия и требования: наличие определенной профессиональной подготовки, образования, стажа работы, и т.д. (еще более жесткие условия должны применяться для коммерсантов, действующих в сфере банковской, страховой деятельности, оказывающих профессиональные услуги на рынке ценных бумаг, и др.).

В целом по результатам проделанного исследования можно предложить следующие наиболее общие выводы и рекомендации.

Первый вывод состоит в том, что распространенная практика концентрации усилий контрольных органов на юридических лицах (корпорациях) в корне неверна и никогда не может дать ожидаемых результатов. Как уже подчеркивалось, сама корпорация — это пустышка, юридическая фикция, корпорация не может ни нарушать законы, ни быть привлеченной к ответственности. Нарушают законы всегда люди, выступающие от имени корпорации, тем или иным образом осуществляющие контроль над ней, правомерно или неправомочно использующие форму корпорации в своих интересах. Поэтому основные меры контроля должны быть установлены и применяться в отношении налогоплательщиков, осуществляющих те или иные действия от имени корпорации, в отношении корпорации, или с использованием формы корпорации.

Основой такого контроля должно быть выделение среди граждан коммерсантов — как субъектов торгового права (в отличие от любых других граждан — физических лиц, остающихся действовать в условиях гражданского права). По примеру других стран должна быть введена общенациональная регистрация (единый реестр) лиц, желающих или намеревающихся заниматься любой коммерческой деятельностью, эта регистрация должна быть публичной (с открытым для всех доступом) и такая регистрация должна быть обязательным предварительным условием для осуществления торговых операций, ведения любого коммерческого промысла, занятия любых ответственных постов (с правом подписи, принятия решений, оказания существенного влияния, контроля, и т.д.) на коммерческих предприятиях любой формы собственности.

При этом должны быть установлены основания временного или постоянного (или для отказа в допуске) из регистрации в реестре коммерсантов — наличие судимости, просроченных и непогашенных долгов, налоговые нарушения, прохождение через процедуру банкротства, и др. Кроме того, для занятия определенных постов и должностей на предприятиях, участия в учреждении предприятий — юридических лиц, приобретения контрольных позиций в капитале корпораций должны быть установлены дополнительные условия и требования: наличие определенной профессиональной подготовки, образования, стажа работы, и т.д. (еще более жесткие условия должны применяться для коммерсантов, действующих в сфере банковской, страховой деятельности, оказывающих профессиональные услуги на рынке ценных бумаг, и др.).

Второй вывод состоит в том, что использование преимуществ ограниченной ответственности — в отношении любых форм юридических лиц, наделенных этим правом, и анонимности — владения акциями корпораций, должно быть платным. Под платностью в данном случае понимается следующее:

- в отношении любых видов компаний, действующих на основе ограниченной ответственности — повышенные требования в отношении правил ведения бухгалтерского учета, публичность (открытость) отчетности структуры собственности, обязательность оплаты в денежной форме суммы минимального капитала, установление этой минимальной суммы капитала (без права

ее изъятия в течение первого года деятельности компании) на уровне не менее 10 тыс. дол. США (в рублевом эквиваленте, с регулярной поправкой на темпы инфляции);

- в отношении корпораций (акционерных компаний) — резервирование этой формы ведения предпринимательской деятельности исключительно для крупного бизнеса, для чего устанавливается: повышенный размер уставного капитала (не менее 300 тыс. дол. США, вносимых исключительно в денежной форме в момент регистрации) и размера акции (в эквиваленте не менее 300 дол. США), обязательность участия (обычно, не менее 25% числа мест) работников (не управляющих!) в совете директоров корпорации, а также обязательность публикации отчетности и обязательность ежегодного внешнего аудита.

Кроме того, в порядке противодействия анонимности владения акциями (паями) компаний необходимо установить налогообложение всех владельцев акций, паев компаний особым налогом по ставке в 1-1,5%, сумма которого может возмещаться (поглощаться в порядке «налогового кредита») при уплате собственником капитала личного подоходного налога. Такое возмещение не допускается при отсутствии у собственника капитала обязательств по уплате подоходного налога в данном году, при неизвестности собственника (случай «номинального владения») и для собственников акций, паев — юридических лиц.

Третий вывод можно сформулировать следующим образом: «при прочих равных условиях содержание (сущность) всегда важнее формы». Применительно к организационно-правовым формам бизнеса это положение трактуется таким образом, что «прикрытие» корпорационной формы для предпринимателя не может быть использовано для злоупотреблений против интересов третьих лиц и общества целом. Таким образом, власти и суды в развитых странах могут игнорировать предоставляемые корпорации права на анонимность собственности (например, в отношении операций с использованием компаний, создаваемых в оффшорных центрах, в противодействии терроризму, в борьбе против отмывания «грязных денег»), права на свободу операций с акциями компаний (например, при антимонопольном контроле, для целей ограничения рейдерской деятельности) или права на ограниченную ответственность (например,

при разборе дел о злостном банкротстве или дел о нанесении экологического ущерба).

Следует также предусмотреть норму в отказе привилегии ограниченной ответственности для корпораций, находящихся в формальной или фактической собственности одного физического лица (номинальное участие второго лица — например, родственника первого лица, адвоката или просто наемного работника корпорации).

Следующий важный вывод состоит в том, что вредно и бессмысленно применять одни и те же методы регулирования для малого и крупного бизнеса, для промышленной деятельности и для финансовых спекуляций, для предприятий, контролируемым одним собственником (семьей), и для фактически «обобществленных» акционерных компаний (с сотнями тысяч, иногда — миллионами мелких собственников).

Соответственно, если форму «корпорации» сохранить исключительно для крупного бизнеса, для крупных предприятий, имеющих большое общественное, иногда — общенациональное, значение, то и к вопросам их регулирования следует отнестись по-иному, чем в отношении прочих компаний. Иначе говоря, если малым предприятиям может быть позволено в условиях максимально свободной рыночной инициативы, то большой бизнес должен действовать по значительно более жестким и строгим правилам. Среди этих правил — и обязательность большой суммы первоначального оплаченного капитала, и обязательный аудит, а также рекомендовать участие работников в руководящих органах компании.

Но при этом следует иметь в виду и серьезные финансовые последствия от деятельности крупных корпораций на денежном рынке и на рынке капиталов. Достаточно вспомнить биржевые кризисы и банкротства крупных компаний в США (причем управляющие этих компаний покидали их нередко с крупными премиями и бонусами), банкротства банков в Великобритании и Италии, и т.д. Российская практика недавних лет также дает немало примеров подобного рода.

И последний вывод состоит в том, что необходимо каким-либо образом ограничить практику присвоения чистой прибыли компаний через необоснованные завышенные выплаты премий и предоставления опционов высшим управляющим компаний. От этой практики страдают и акционеры, и сами рядовые работники компаний, и

государство (в виде потери крупных налоговых доходов). Этот опыт «заимствуется» в России из США — но там в отношении получателей крупных доходов действуют повышенные прогрессивные

ставки налогообложения; в других странах такие явления строго пресекаются государством или недопустимы нормами деловой этики (например, в Японии).

### Библиография

1. Налоговый кодекс РФ, части 1 и 2.
2. Juhani Kesti, LL M Chief Editor Europe/ European tax handbook. IBFD- Amsterdam, 2010.

### References (transliteration)

1. Nalogovyy kodeks RF, chasti 1 i 2.
2. Juhani Kesti, LL M Chief Editor Europe/ European tax handbook. IBFD- Amsterdam, 2010.