

© А.В. ПЕРЕДЕРНИН

peredernin@gmail.com

УДК 34:339.543(0758)

НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. Автор выделяет несколько проблемных аспектов налогового гарантирования местного самоуправления, связанных с совершенствованием системы налогового администрирования, и вносит ряд предложений по их решению.

SUMMARY. The author highlights some problem aspects of tax guarantee of a local government associated with the improvement of tax administration system and introduces a number of proposals to solve them.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Гарантии, налог, налог на недвижимость, налоговое администрирование, налоговая нагрузка.

KEY WORD. Guarantees, tax, property tax, tax administration, tax burden.

Одной из основных в ряду конституционных гарантий развития института местного самоуправления является гарантия обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований, прежде всего, за счет расширения собственных источников формирования доходных частей местных бюджетов, среди которых налоги должны занимать главенствующее место.

Востребованность налогово-правового направления развития бюджетной самостоятельности муниципальных образований обусловлена негативными последствиями мирового финансового кризиса, вызвавшего существенное сокращение доходов местных бюджетов (до 30% и более). Это тем более актуально, что вполне конкретную задачу по расширению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов поставил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в бюджетном послании от 29.06.2010 [1].

Многие специалисты, финансовые и налоговые органы, активно включившиеся в реализацию налоговой политики государства, выделяют несколько, безусловно, важных направлений поиска бюджетных резервов, разработали и вносят конкретные предложения по увеличению местных доходов на основе:

- сокращения количества льгот по местным и другим налогам;
- повышения ставок по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц;
- увеличения размера санкций за нарушение налогового и административного законодательства;
- сокращения количества налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц;
- отказа от применения четырехсотрублевого необлагаемого минимума по налогу на доходы физических лиц;
- установления налога на недвижимость;

• перехода на новые методики рыночной оценки стоимости земли и имущества физических лиц [2].

Нетрудно заметить, что поиски укрепления финансовой самостоятельности местного самоуправления в этих направлениях сосредоточены на чисто фискальных или близких к ним методах, то есть на наиболее легком пути решения проблемы за счет дополнительных имущественных обременений граждан, что неизбежно повлечет увеличение налоговой нагрузки на добросовестных налогоплательщиков и может вызвать непонимание среди населения. В результате такого решения проблемы укрепления налоговой самостоятельности местного самоуправления вполне возможно ослабление его социальной основы, что явно не соответствует политическим целям развития основ конституционного строя российской государственности.

Наиболее актуальными и результативными в разрезе укрепления гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления являются вопросы совершенствования налогового администрирования, что особо выделил президент Российской Федерации Д.А. Медведев в упомянутом ранее в тексте данной статьи бюджетном послании на период 2011-2013 гг.

Очевидно, что выполнение этой важнейшей задачи требует поиска не только дополнительных источников наполнения местных бюджетов, но и сокращения неэффективного расходования бюджетных средств, преодоления коррупции, поразившей все сферы государственного и муниципального управления. В этой связи объективно востребованным является решение Правительства Российской Федерации о сокращении многочисленного чиновничества (в СССР их было 3 млн на 260 млн населения — сейчас более 15 млн на 140 млн населения), проедающего и нередко бездарно разбазаривающего до 40% бюджетных средств и составляющего социальную базу гигантской коррупции, достигающей ежегодно 300 млрд в долларовом эквиваленте, выведенной и выводимой по сей день из экономики России и из-под налогообложения, что сопоставимо с суммой доходной части федерального бюджета 2010 г. [3]. Пресечение такого огромного теневого оборота позволит увеличить платежи в консолидированный бюджет Российской Федерации как минимум на 1,5-2 трлн рублей в год, что и будет наиболее эффективной налоговой гарантией финансовой самостоятельности развития местного самоуправления, поскольку не менее половины этих дополнительных денежных средств, согласно налоговому и бюджетному законодательству, поступит в региональные и муниципальные бюджеты в целях целевого финансирования развития городских и сельских муниципальных поселений. Но это сложная, отдельная проблема исследования и практической деятельности уполномоченных органов.

Теневой сектор экономики, выведенный из-под налогообложения, не ограничивается коррупционными доходами. В массовом порядке продолжается практика конвертной выдачи заработной платы, получение налогоплательщиками, как правило, руководителями, дохода в натуральной форме в виде строительных, отделочных, дачно-хозяйственных работ и услуг, выполняемых за счет подчиненных организаций и индивидуальных предпринимателей. Выводятся из-под налогообложения доходы, полученные как российскими гражданами, так и гражданами ближнего зарубежья, выполняющими различные

строительные и хозяйственные работы на основе устных соглашений с заказчиками. Немало возможностей уклонения от уплаты налогов имеется в сферах торговли, оказания транспортных, бытовых и других услуг.

Наведение должного налогового правопорядка в этих и других сферах предпринимательской и иной хозяйственной деятельности позволит мобилизовать в местные бюджеты дополнительные доходы, не связанные с увеличением налоговой нагрузки на добросовестных налогоплательщиков.

Однако усилия, предпринимаемые в этом направлении государством, не приводят и не могут привести к ощутимому сокращению теневого сектора экономики, так как налоговые и другие уполномоченные органы не имеют необходимых правовых, организационных условий и эффективной методики для успешного пресечения налогово-противоправной деятельности.

Дело в том, что федеральная налоговая служба России не является правоохранительным органом и наделена ограниченными полномочиями по проведению камеральных, выездных налоговых проверок и иных мероприятий налогового контроля, ориентированных на выявление нарушений налогового законодательства посредством анализа бухгалтерских и иных документов, которых в теневом секторе экономики, как правило, нет.

Оперативно-розыскную работу в сфере экономики и налогообложения осуществляют специальные подразделения МВД России, которые отвечают, прежде всего, за состояние борьбы с преступностью, поэтому они нацелены на выявление и пресечение налоговых преступлений. Однако целенаправленная работа по противодействию совершению налоговых правонарушений требует не меньше времени и усилий, чем борьба с преступлениями в сфере налогообложения, но на показатели служебной деятельности сотрудников в соответствующей отчетности влияет мало, поэтому не вызывает необходимой профессиональной заинтересованности в достижении высоких результатов в этом направлении их оперативной деятельности. Более того, в соответствии с действующим законом, вновь созданный правоохранительный орган — полиция — нацелен, прежде всего, на укрепление общественной безопасности и общественного порядка, борьбу с посягательствами на личность, права граждан и организаций. Противодействие экономическим и налоговым правонарушениям в качестве приоритетной задачи полиции в законе не закреплено [4].

В результате такого положения дел необлагаемый сектор экономики остается без должного оперативного прикрытия, а большинство его участников — безнаказанными.

По приказу или путем назначения бухгалтерской ревизии вывести из неучтенного оборота теневой сектор экономики невозможно. В таких случаях уместно говорить о применении методов «личного сыска», которые широко используются в деятельности МВД России и других уполномоченных органов. Поэтому не исключено, что дальнейшее развитие системы налогового администрирования потребует наделения налоговых органов правоохранительными функциями и соответствующими розыскными полномочиями.

Требует своего правового разрешения застарелая проблема установления справедливого налогообложения доходов и имущества физических лиц. Необходимо создавать социально-ориентированную модель подоходного налогообло-

жения населения, как одного из базисных источников наполнения местных бюджетов. В этой связи было бы вполне своевременным учесть предложения специалистов, с которыми солидарен автор данной статьи, о необходимости реформирования налогообложения физических лиц. С точки зрения социальной справедливости и укрепления налоговых гарантий местного самоуправления сомнительным выглядит правомерность установления пониженной ставки налога на дивиденды физических лиц в размере 9%, в то время как доходы граждан в виде оплаты труда облагаются по ставке 13%. В обоснование такого неравенства ставок положен довод о том, что экономическая природа формирования дивидендов и зарплаты разная, что никем не оспаривается. Однако в целях налогообложения различная экономическая природа формирования доходов физических лиц не может быть признана основанием установления пониженной ставки налога в отношении дивидендов и их исключения из объекта социальных взносов в силу противоречия с конституционным принципом равенства налогообложения, поскольку получатель дивидендов поставлен в более выгодное положение по отношению к налогоплательщику, получающему заработную плату. Кроме того, согласно ст. 209 НК РФ объектом налога на доходы физических лиц признается не источник происхождения дохода, а именно доход конкретного лица. Неважно, бонусы ли это, дивиденды, заработная плата, премия или другие выплаты, важно, что они стали доходом физического лица, то есть объектом налога. Поэтому с правовой точки зрения для такого вида доходов ставку налога необходимо определять исходя исключительно из их (доходов) размера, которая не должна зависеть от источника их поступления или происхождения.

Социальные и имущественные налоговые вычеты следует предоставлять с учетом уровня доходов, состава семьи, количества детей и иждивенцев, так как в настоящее время эти вычеты превратились в крупные льготы для наиболее богатых семей [5; 23], что существенно обостряется «плоской» 13-процентной ставкой налога на доходы физических лиц и создает дополнительные преимущества для наиболее обеспеченных слоев населения за счет несоизмеримо высокой доли свободных средств, остающихся у них после уплаты налога. Рядовые же работники тратят свои небольшие доходы в основном на питание, одежду, уплату налогов и поэтому не могут дать полноценное воспитание и развитие своим детям.

Решить эту насущную задачу возможно в рамках действующего законодательства путем установления единой прогрессивной шкалы ставок налога на все доходы граждан (за исключением выигрышей по коммерческим лотереям и других нетрудовых доходов) с одновременным увеличением необлагаемого минимума в пределах 14-15 тыс. рублей в месяц, что соответствует размеру почасовой минимальной оплаты труда, эквивалентной 3 долларам в час, рекомендованному международной организацией труда (МОТ). По повышенным ставкам должны облагаться действительно высокие доходы (свыше 3-4 млн рублей в год).

Насущной задачей является реформирование имущественных налогов и установление налога на недвижимость. Предложений по этой проблеме опубликовано множество. Главное при этом — обеспечить принцип справедливости

налогообложения имущества граждан, чтобы не подорвать условия для роста их благосостояния и увеличения впоследствии налоговой базы местных налогов. Примером такого заинтересованного подхода к реализации налоговой справедливости может служить специальный закон № 79 1998 г. «О справедливости в отношении налогоплательщиков» (*The fairness for property taxpayers act*), принятый в провинции Онтарио (Канада). Согласно данному закону, в этой провинции введена новая система справедливого налогообложения недвижимости. Она обеспечивает определенную гибкость в деятельности муниципалитетов. В частности, им предоставлено право: устанавливать дифференцированные ставки налога на имущество организаций; понижать налоговые ставки в отношении имущества, имеющего невысокую стоимость (до 400 тыс. канадских долл.); отдельным подзаконным актом переводить новое жилье в многоквартирных домах в специальный класс имущества с более низкой ставкой налога и применять другие льготы [6].

Учитывая возрастание бюджетных потребностей государства и муниципальных образований, было бы вполне своевременным вернуться к налогообложению наследуемого или подаренного имущества, предназначенного для систематического получения дохода, в том числе акций предприятий и организаций. Наследник получает в собственность (нередко бесплатно) приватизированное имущество, в создание которого вложен труд множества людей (его трудового вклада при этом совсем нет либо он невелик), поэтому было бы вполне справедливым передать часть стоимости наследуемого (подаренного) имущества в форме соответствующего налога в государственный и муниципальный бюджетный доход. Жилые дома (квартиры) и другое имущество бытового назначения с ограничениями, установленными в налоговом законодательстве, должны быть исключены из перечня объектов предлагаемого налога.

В разрезе исполнения бюджетного послания Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на период 2011-2013гг. важным представляется совершенствование правового и организационного механизма налогового администрирования в следующих направлениях:

- повышение качества налогового законодательства, устранение пробелов, противоречий, неточностей и ошибок, имеющихся в НК РФ, нередко толкуемых налоговыми органами, вопреки требованиям закона, в пользу бюджетов, что вызывает справедливое недовольство добросовестных налогоплательщиков;
- увеличение налоговой базы местных и других налогов путем совершенствования стимулирующих механизмов деятельности налогоплательщиков, создания благоприятных условий развития малого и среднего бизнеса за счет устранения административных барьеров и бюрократической волокиты при рассмотрении заявлений, ходатайств и жалоб хозяйствующих субъектов, при решении других дел и обращений граждан;
- укрепление налоговой дисциплины и повышение уплачиваемости налогов за счет эффективной контрольной деятельности налоговых органов и включения в нее уполномоченных органов муниципальных образований;

• снижение уровня конфликтности (и как следствие этого — затратности) в налоговых отношениях за счет смещения фискальных акцентов в налоговом администрировании в сторону его правообеспечительной направленности.

Приведенный перечень, безусловно, не является исчерпывающим, возможны и необходимы другие варианты и формы перестройки налогового администрирования, но их преимущество заключается в том, что они ориентированы не на карман добросовестного налогоплательщика, а на совершенствование государственного и муниципального управления в налоговой сфере деятельности, избавление их от бюрократизма, формализма, догматизма и других негативных проявлений.

Во всех перечисленных вариантах решения проблемы просматривается единая направленность (вектор совершенствования) на создание правообеспечительной модели налогового администрирования, сущность которой заключается в сочетании бюджетных потребностей государства и муниципальных образований с учетом имущественных интересов налогоплательщиков. В этой модели экономические приоритеты добросовестных налогоплательщиков должны занять главенствующее место, так как рост доходов, имущества и в целом благосостояния населения есть основной, если не единственный, источник увеличения бюджетных поступлений. И в то же время недобросовестные налогоплательщики должны реально почувствовать неотвратимость ответственности за налоговые и другие правонарушения, что будет являться надежной предпосылкой вывода из теневого оборота заработной платы, НДС и других налогов и платежей. Более полно исследование правообеспечительной модели налогового администрирования представлено в авторской монографии и в других публикациях [7].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» // URL: <http://news.vl.ru/world/2010/06/30/77693/>
2. Пронина Л.И. Финансы муниципальных образований в условиях кризиса // Финансы. 2009. № 7; Н.С. Ли-фу, И.В. Никулкина, Н.М. Скрябина. Укрепление налоговой базы региональных и местных бюджетов. // Финансы. 2010. № 5; Л.Т. Воробьева. Проблемы планирования доходов и расходов местных бюджетов // Финансы и кредит. 2010. № 32(416); Т.Ю. Ткачева. Финансовое обеспечение органов местного самоуправления. // Финансы и кредит. 2010. № 36 (420).
3. Бачурин Д.Г. Современная коррупция в Российской Федерации. Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. Серия «Право». С. 23-24.
4. Федеральный закон от 7.02.2011 № 4-ФЗ «О полиции» // Российская газета от 10.02.2011.
5. Караваева И.В. Отечественная налоговая политика в условиях бюджетного дефицита. // Финансы. № 1. 2010.
6. Деловая Канада. Агентство содействия торговле и инвестициям ИНФОРМВЭС Минэкономразвития РФ. М.: 2007 // URL: www.polpred.com
7. А.В. Передернин. Налоговое администрирование: состояние, проблемы, перспективы: Монография. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2010. 250 с.