



КОМИТЕТ ПО ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Государственное автономное учреждение культуры

Ростовской области «Донское наследие»

(ГАУК РО «Донское наследие»)

ул. Нижнебульварная, 29, г. Ростов-на-Дону, 344022

Тел./факс (863) 240-80-82, E-mail: nasledie_don@mail.ru

ОКПО 35577285, ОГРН 1026103296438, ИНН/КПП 6164044061/616301001

ПРОТОКОЛ

общего собрания сотрудников ГАУК РО «Донское наследие»

11.10.2022 года

г. Ростов-на-Дону

Всего работников учреждения - 69

Присутствовали: 46 чел.

Председатель: Власкин М.В.

Секретарь: Лебедева Т.А.

ПОВЕСТКА ДНЯ:

1. Противодействие коррупции в учреждении.
(Докладчик Трофименко М.А.)
2. Обсуждение.

СЛУШАЛИ:

Со вступительным словом к работникам ГАУК РО «Донское наследие» выступил директор Власкин М.В. о противодействие коррупции в учреждении.

ВЫСТУПИЛ:

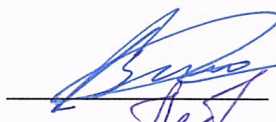
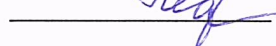
С лекцией «Налоговый контроль за расходами физических лиц как инструмент противодействия коррупции» выступил начальник отдела ОПР Трофименко М.А. (текст лекции - приложение к протоколу).

ПОСТАНОВИЛИ:

Коллектив работников учреждения обсудил вопрос о контроле за расходами физических лиц со стороны налоговых органов как инструмент противодействия коррупции в учреждении.

Председатель

Секретарь

 М.В. Власкин
 Т.А. Лебедева

НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАСХОДАМИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Коррупция в современном мире порождена рядом факторов, среди которых свободное перемещение капиталов, товаров, рабочей силы. Проблема приняла глобальный характер, и к ее решению привлечены усилия не только национальных государств, но и ООН, ОЭСР, ЕС, международной неправительственной организации по борьбе с коррупцией Transparency International (TI) и многих других.

Проблема коррупции достаточно остро стоит и в РФ. По оценке международной неправительственной организации по борьбе с коррупцией Transparency International, Россия в индексе восприятия коррупции, составляемом экспертами этой организации, в 2018 г. занимала 138-е место (28 баллов из 100 возможных) среди 178 государств. Этот индекс измеряет состояние коррупции в стране и усилия государства по противодействию ей.

Оценка правоохранными органами России подтверждает серьезность этой темы. По данным Генеральной прокуратуры, в 2018 г. было выявлено около 400 тыс. правонарушений в этой сфере, а ущерб от коррупционных преступлений приблизился к 50 млрд руб. По данным военной прокуратуры, только в министерстве обороны и других силовых структурах в 2018 г. ущерб составил 7 млрд руб.

Какие меры и шаги предпринимаются для противодействия этому явлению? Прежде всего упомянем принятые в РФ важнейшие нормативно-правовые акты. Все они базируются на Конвенции ООН против коррупции, ратифицированной РФ 08.03.2006. В 2008 году Указом Президента РФ "О мерах по противодействию коррупции" был образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, который организует и координирует действия всех органов власти в этой сфере. Был принят Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Четыре года спустя вступил в действие Закон N 230-ФЗ "О соответствии расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", по которому установлена обязанность данной категории лиц представлять ежегодно сведения о своих расходах, расходах своих супругов и несовершеннолетних детей за последние три года. Указом Президента регулярно утверждается Национальный план противодействия коррупции (в настоящее время действует План, утвержденный Указом от 29.06.2018 N 378 на 2018 - 2020 гг.).

К сожалению, всеми этими нормативно-правовыми актами не предусмотрен такой эффективный и широко применяемый в мировой практике инструмент, как налоговый контроль за соответствием расходов уровню получаемых ими доходов всех без исключения физических лиц.

В гл. III Конвенции ООН против коррупции в качестве одного из направлений криминализации деятельности, приводящей к коррупции, в ст. 20 названо незаконное обогащение. В соответствии со ст. 20 под незаконным обогащением понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающих его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать. При этом под публичным лицом понимаются не только государственные лица. Для противодействия незаконному обогащению государство должно организовать систему контроля за соответствием расходов лица уровню его доходов.

В других странах еще с первой половины XX века методы сопоставления расходов и доходов широко используются для выявления налоговых преступлений. Эти методы вполне оправдали себя в борьбе с организованной преступностью, например в США и Италии. В частности, многие видные американские мафиози были арестованы и осуждены на длительные сроки не за убийства, а за уклонение от уплаты налогов в особо крупном размере. Налоговые органы и налоговая полиция обладают достаточно большими правами, которые позволяют выявлять суммы заниженных доходов и суммы грязных денег даже при отсутствии надежных прямых источников информации о доходах налогоплательщиков. Эти методы широко используются для контроля как организаций, так и физических лиц.

В РФ в настоящее время данный метод налогового контроля используется только в отношении государственных и муниципальных служащих, хотя уровень теневых доходов,

получаемых в том числе и криминальным путем, в России, по данным Росстата, постоянно растет и составлял в 2018 г. около 12,5% ВВП. В 2018 г. потери бюджета только по НДС достигли около 1,5 трлн руб., а с учетом страховых взносов - 4,1 трлн руб., т.е. более 13,2% всех доходов консолидированного бюджета страны. Скрываемые доходы физических лиц составили в 2018 г. около 13,1 трлн руб., или 35% от общей суммы легальных выплат. Такой источник создает материальную основу для финансирования коррупции.

В 1999 - 2003 гг. была предпринята попытка практического применения данного метода. В соответствии с Федеральным законом от 20.07.1998 N 116-ФЗ "О контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам" с 20.02.1999 должна была заработать новая система налогового контроля. Однако по причине, как было заявлено, несовершенства Закона и необходимости учета последствий дефолта 1998 г. введение Закона было вначале отложено на шесть месяцев, а затем отменено. Вместо этого в сентябре 1999 г. в НК РФ ввели, на наш взгляд, три еще более "несовершенные" статьи: 86.1, 86.2, 86.3. По своему содержанию эти статьи стали несомненным шагом назад в сравнении даже с Законом N 116-ФЗ. Низкая эффективность налогового контроля, определенного ст. 86.1 - 86.3 НК РФ, по мнению экспертов, явилась следствием ряда существенных недостатков и пробелов в законодательстве, важнейшими из которых являются следующие:

- необоснованное сужение перечня объектов налогового контроля и отсутствие юридически значимого определения понятия "крупные расходы" на потребление;
- отсутствие эффективных мер административного, налогового и уголовного воздействия на налогоплательщика за непредставление специальной налоговой декларации, представление недостоверных сведений, заявленных в декларации;
- отсутствие у налоговых органов права привлекать физическое лицо к административной, налоговой и уголовной ответственности в случае несоответствия произведенных расходов полученным доходам;
- отсутствие законодательного закрепления материальных отношений в семье;
- отсутствие в организационной структуре налоговых органов необходимых подразделений, ориентированных на контроль имущественного и налогового положения граждан, как это имеет место, например, во Франции или Германии;
- недостаточное информационное и оперативное взаимодействие государственных органов финансового контроля (ФНС, Росфинмониторинга, ФСБ, МВД, Таможенной службы, Прокуратуры, Следственного комитета и др.).

Анализ практики применения показывает, что использование даже такого действующего механизма налогового контроля в 2001 - 2002 гг. позволило увеличить в 4 раза сумму доначислений со скрытых доходов, хотя значительной их величину не назовешь. В 2002 г. она составила 10,5 млн руб. [2, с. 167]. Тем не менее принятый в 1999 г. механизм контроля за расходами в целом имел правильную направленность на снижение массового уклонения от уплаты налогов и выявление фактов незаконного обогащения. Отметим при этом крайне низкую эффективность налогового контроля за расходами физических лиц в РФ. Сумма доначислений составила всего 0,003% поступлений от НДС в бюджет страны.

Система предоставляла физическим лицам большие возможности по уходу от указанного вида контроля.

Законодательная деятельность развивалась в другом направлении. Федеральным законом от 07.07.2003 N 104-ФЗ с 08.08.2003 отменялись ст. 86.1 - 86.3 НК РФ. С 01.01.2007 налоговая служба была лишена даже формального права осуществлять такой контроль (был отменен подп. 10 п. 1 ст. 31 "Права налоговых органов" НК РФ). Кроме того, с 01.01.2006 отменялся налог на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения. При этом в ст. 217 НК РФ были введены положения, полностью освобождающие доходы в денежной и натуральной формах, получаемые в порядке дарения (пп. 18) и наследования (пп. 18.1) для дарителей и одариваемых, являющихся членами семьи или близкими родственниками. При этом в Семейный кодекс были внесены поправки, расширяющие понятия семьи и близких родственников.

Введенный в настоящее время Законом N 230-ФЗ контроль за доходами и расходами государственных чиновников охватывает очень ограниченную потенциальную базу коррупции. Никакой уголовной ответственности за несоответствие доходов и расходов в нем не предусмотрено. В худшем случае - штраф или увольнение со службы. Такую установку

оправдывают ссылками на законодательно закрепленную презумпцию невиновности. Однако в странах, где эти методы широко используются (Германия, Франция, Великобритания, США и др.), также действует презумпция невиновности, но существуют определенные нормы, регулирующие ее применение.

Однако по-прежнему скрываются от налогообложения огромные размеры средств. Ясно, что в существующем виде контроль за расходами только чиновников не дает желаемых результатов. Между тем стремительное развитие получили информационные технологии; сформировались базы данных прежде всего у ФНС, а также МВД, таможенной службы, Росфинмониторинга, регистрационной палаты, у государственных и коммерческих банков. Налаживание между ними тесного информационного взаимодействия позволило бы ФНС оперативно получать информацию о сделках, доходах и расходах физических лиц. Этому также способствует и расширение безналичного оборота денежных средств за счет использования банковских карт, оборота электронных денег, развитие электронной торговли товарами и услугами через Интернет.

С позиции сегодняшнего дня, когда проблема коррупции признана в качестве общенациональной, принятые в 2003 - 2007 гг. решения представляются еще более необоснованными. Исходя из этого целесообразно заново оценить возможности использования системы контроля за соответствием крупных расходов на потребление физических лиц уровню их доходов не только как инструмента противодействия уклонению от уплаты налогов, но и как действенному способу борьбы с коррупцией.

Организация системы налогового контроля за расходами и обобщенными показателями образа жизни физических лиц

В настоящее время в РФ контроль за соответствием крупных расходов на потребление физических лиц уровню их доходов реализуется в весьма ограниченных масштабах исключительно для государственных и муниципальных служащих. О его крайней неэффективности свидетельствует череда громких скандалов с участием высокопоставленных деятелей, вплоть до министров и губернаторов.

Убеждены, что для комплексного решения проблемы коррупции необходимо распространить действие системы контроля за соответствием крупных расходов на потребление физических лиц уровню их доходов на всех физических лиц, как это сделано в большинстве развитых стран. Возглавить эту работу должен Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, который в соответствии с Указом Президента РФ от 31.03.2010 N 396 уполномочен направлять и координировать соответствующие усилия всех госорганов.

Важнейшими направлениями работы по созданию всеобъемлющей системы контроля за соответствием расходов уровню доходов и определения налоговых обязательств физических лиц на основе их расходов и обобщенных показателей образа жизни могли бы стать следующие:

1. Разработка концепции законодательства об определении налоговых обязательств физических лиц на основе их расходов и обобщенных показателей образа жизни и практических мероприятий по ее реализации.

2. Создание в организационной структуре ФНС России двух специализированных управлений по проверке налогового положения и по налоговым расследованиям. Задачей первого должно быть осуществление контроля уровня задекларированных доходов и выполнения налоговых обязательств физических лиц, имеющих очень высокие доходы или доходы сомнительного происхождения. Управление налоговых расследований должно заниматься сбором информации о налогоплательщиках и выбором кандидатов для более детального расследования.

3. Совершенствование организации учета, декларирования имущества и доходов, полученных в предыдущие периоды. Сложность проведения данных мероприятий обусловлена тем, что в предыдущие годы накоплен большой объем денежных средств и имущества, которые являются источником коррупционных действий.

Проведение указанных мероприятий потребует от государства применения различных методов принуждения и стимулирования, а также ужесточения санкций к лицам, уклоняющимся от представления сведений о доходах и имуществе на момент введения системы контроля.

Далее встает вопрос о внесении изменений в структуру налогов с имущества физических лиц и в порядок взимания существующих налогов. Представляется целесообразным восстановление

налога на наследование и дарение. Кроме того, с учетом опыта развитых стран целесообразно рассмотреть возможность и необходимость налога на состояние (богатство).

По нашему мнению, в целях противодействия коррупции и уклонения от уплаты налогов путем перевода имущества и доходов на родственников целесообразно перейти на семейное обложение доходов физических лиц, как это сделано во многих развитых странах. Эта тема уже поднималась на страницах настоящего издания.

Как вышеизложенные предложения совместить с соблюдением принципа презумпции невиновности? Ответ: путем внесения соответствующих поправок в национальное законодательство. Статья 65 Конвенции ООН (упомянута выше) прямо указывает на обязанность государств - участников конвенции вносить необходимые изменения в национальное законодательство. Впрочем, этот вопрос требует отдельного рассмотрения. Рассмотрим более детально концепцию реализации механизма определения налоговых обязательств и выявления коррупции на основе контроля расходов и обобщенных показателей образа жизни.

Механизм контроля за исполнением налоговых обязательств целесообразно изложить в специальной главе разд. V НК РФ под названием "Определение налоговых обязательств физических лиц на основе их расходов и обобщенных показателей образа жизни". В главу должны быть включены следующие важнейшие положения:

- цели, задачи, основные понятия предлагаемой системы контроля;
- объект контроля, сроки проведения, мероприятия налогового контроля;
- организация и методика получения информации о расходах и доходах физических лиц;
- методика отбора налогоплательщиков для проведения более углубленной проверки;
- методика определения налоговых обязательств на основании выявленных фактов несоответствия расходов и образа жизни фактически задекларированным доходам, сокрытия или занижения доходов;
- обязанности организаций и физических лиц предоставлять необходимую информацию о сделках и их ответственности за нарушение законодательства;
- налоговая, административная, а в необходимых случаях и уголовная ответственность налогоплательщиков за непредставление специальной декларации и занижение доходов;
- предоставление налоговым органам права взыскивать выявленные недоимки пени и непосредственно штрафы, размеры которых должны быть увеличены и зависеть от величины сокрытого налога.

Концептуально предлагаемый налоговый контроль будет состоять из следующих обязательных процедур:

1. Проводится анализ всей имеющейся информации, выявляются лица, расходы которых превышают заявленные доходы, составляется акт о несоответствии и направляется требование о даче пояснений и уточнений источников доходов, направляется требование о представлении специальной налоговой декларации.

2. Проводится расчет предполагаемой налоговой базы по фактическим расходам налогоплательщика.

3. Материалы, полученные в ходе налогового контроля, передаются в соответствующие органы для выявления фактов коррупции с участием данного физического лица.

Налоговый кодекс РФ должен содержать систему расчетных таблиц и методику расчета предполагаемого дохода на основе фактических расходов. Есть полезный опыт зарубежных стран, например Франции. В соответствии с Налоговым кодексом Французской республики налоговые органы имеют право применять формализованные методы оценки налоговой базы налогоплательщика исходя из "внешних признаков" при наличии веских оснований о соответствии расходов и доходов. На основании этой информации налоговой службой делается оценка предполагаемого дохода. В общем случае если оценка, проведенная по специальной шкале с учетом 7 - 10 показателей образа жизни, перечисленных в НК Франции, превышает задекларированный уровень дохода более чем на одну треть, то налоговая служба доначисляет дополнительный налог, взыскивает пени и привлекает налогоплательщика к ответственности, в том числе и уголовной.

Подобная система могла бы быть реализована и в РФ, разумеется, с изменением перечня показателей и учетом экономических условий и политических обстоятельств.

Сама методика определения предполагаемого дохода для России потребует, конечно,

серьезной аналитики.

В НК РФ необходимо четко решить вопросы об обязательности и масштабе налогового контроля с предельной величиной неуплаченного налога, учетом доли и суммы доначислений. Из зарубежного опыта небезынтересна также практика предварительного отбора деклараций физических лиц для более детальной проверки.

Предлагаемая система определения налоговых обязательств физических лиц на основе их расходов и обобщенных показателей образа жизни позволяет, с одной стороны, целенаправленно выявлять кандидатов для более детальной налоговой проверки, а с другой - вскрывать возможные проявления коррупции как среди должностных лиц, так и среди предпринимателей. Важно создать обстановку неотвратимости выявления факта незаконного обогащения, уклонения от уплаты налогов и наказания за них.



Трофименко М.А.