

## **КОНТРОЛЬ ЗА РАСХОДАМИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК ВОЗМОЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ**

**Ев. В. Ермишина**, студентка V курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»

**Ек. В. Ермишина**, студентка V курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»

**Г. В. Морозова**, канд. экон. наук, ст. преподаватель кафедры налогов и налогообложения ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»

*В статье исследуются проблемы уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц. В ходе исследования обосновывается необходимость совершенствования налогового контроля, путем введения контроля за расходами физических лиц*

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц (НДФЛ), уклонение от уплаты налогов, контроль за расходами, коррупция и др.

В нашей стране уже несколько лет проводится масштабная налоговая реформа, целью которой является снижение налогового бремени, увеличение налоговых льгот, упрощение налоговой системы. Это позволяет говорить о том, что современная налоговая система России упорядочена и приспособлена к условиям рыночной экономики. Однако в последние годы все большие масштабы своего распространения получает уклонение от уплаты налогов и сборов.

Важнейшим налогом, уклонение от уплаты которого имеет в России широкие масштабы, является налог на доходы физических лиц (НДФЛ).

За время проведения реформы налогоплательщики – физические лица не только овладели азами налоговой науки, но и научились разбираться во всех хитросплетениях российского налогового законодательства.

На рост уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц, по мнению различных экономистов, повлияла проводимая в России в период с 1 марта 2007 года по 1 января 2008 года «налоговая амнистия». Цель этой акции заключалась в предоставлении возможности российским гражданам легализовать ра-

нее полученные доходы, с которых по тем или иным причинам, в том числе и по причине получения основной доли заработной платы в конвертах, ранее не был уплачен налог на доходы физических лиц. Необходимо отметить, что данная акция носила «разовый характер», и повторение подобной амнистии неизбежно приведёт к резкому росту числа граждан, уклоняющихся от уплаты налогов. Вместе с тем, возникает неизбежный вопрос, что же делать с недобросовестными налогоплательщиками [7]?

В настоящее время не является секретом, что 100-процентную собираемость подоходного налога с населения обеспечить невозможно. Однако приблизить данный показатель к желаемому результату все-таки можно.

Действенный способ, на наш взгляд, заключается в установлении контроля за расходами конкретного налогоплательщика, ведь именно он позволит сопоставить истинные доходы физического лица с осуществленными им расходами. Таким образом, будет фактически выполняться уравнение экономики «доходы-расходы», суть которого, как поясняет английский экономист Джек Харвей, заключается в том, что «в каждый данный момент расходы равны доходам», а поскольку «расходы одного человека становятся доходами другого, дохода не бывает без расходов» [9].

Право осуществлять контроль за расходами необходимо предоставить налоговым органам. Следует отметить, что в российском налоговом законодательстве данные нормы не раз находили отражение, а именно, благодаря принятию и вступлению в силу различных законов. Однако как показала практика, подобные законы не были в полной мере результативными.

Первая попытка введения системы определения налоговых обязательств физических лиц на основании их расходов была предпринята в РФ в 1998 году, в связи с принятием Федерального закона от 20.07.1998 года № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам». Но указанный закон так и не вступил в силу и был заменен статьями НК РФ, которые вступили в действие с 01.01.2000 года в соответствии с Федеральным законом от

09.07.1999 года № 154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»:

– 86.1 «Налоговый контроль за расходами физического лица»;

– 86.2 «Обязанность организаций или уполномоченных лиц, связанных с проведением налогового контроля за расходами физического лица»;

– 86.3 «Проведение налогового контроля за расходами физического лица».

Результаты данной реформы наглядно отражают статистические данные, а именно, общая положительная динамика основных показателей в период с 2000 по 2002 гг.

Так, число извещений в налоговые органы о расходах физических лиц увеличилось в 1,7 раза, число представленных по требованию налоговых органов специальных налоговых деклараций – более чем в 3 раза, а сумма доначислений налога с сокрытых налогооблагаемых доходов физических лиц – в 4 раза.

Несмотря на представленные результаты, предложенный НК РФ механизм налогового контроля слабо повлиял на положение с уклонением от уплаты НДФЛ и дал почти нулевой фискальный результат. Это обуславливается в первую очередь тем, что система налоговых органов в исследуемый период не справлялась с получаемым объемом информации об имущественном положении физических лиц. Фактически немногие из тех, кто совершал крупные расходы, получали письменное требование о даче пояснений об источниках и размерах средств, которые были использованы на приобретение имущества. А многие из тех, кто получал такие извещения, просто предоставляли расписки о получении денег взаймы от родственников или знакомых.

Также причинами несостоятельности принимаемых законов явились:

1. Отсутствие права у налоговых органов привлекать физическое лицо к ответственности в случае несоответствия произведенных расходов полученным доходам.

2. Необоснованное сужение перечня предметов налогового контроля и отсутствие четкого определения понятия «крупные расходы» на потребление.

3. Отсутствие необходимого информационного и оперативного взаимодействия государственных органов финансового контроля и налоговых органов.

4. Большое число способов и схем уклонения от налогового контроля расходов и другие [10].

Уже в 2003 году государство вынуждено было отказаться от контроля за соответствием крупных расходов физических лиц их доходам, упразднив действие соответствующих норм.

Несмотря на отмену механизма реализации права налогового органа контролировать соответствие крупных расходов доходам, формально у налоговых органов такое право еще оставалось длительное время. И лишь полностью данные нормы были изъяты из текста НК РФ в 2007 году.

Полный отказ государства от контроля за соответствием расходов уровню декларируемых доходов физических лиц представляется необоснованным, поскольку снижает эффективность деятельности государства по реализации фискальной и распределительной функций налогов, лишает государство важного механизма противодействия коррупции и уклонению от уплаты налогов.

Для изучения целесообразности введения контроля за расходами конкретного налогоплательщика можно обратиться к опыту развитых стран. Для определения величины налоговых обязательств в разных странах используются косвенные методы оценки доходов, разработанные на основе расходов налогоплательщиков – физических лиц и обобщенных показателей образа жизни. К таким показателям, к примеру, относятся: статистическая информация о прожиточном минимуме, структуре потребительских расходов семьи, сведения профсоюзов о заработной плате, данные о крупных покупках, регистрируемых соответствующими органами, и т.п. Иными словами, для оценки налоговых обязательств используется «метод расчета прироста имущества».

В целях практической реализации указанного метода налоговыми органами предоставлены широкие права на получение и сбор информации о налогоплательщиках. Также реализация методики базируется на сотрудничестве налоговых органов с органами внутренних дел, налоговой полицией, специальными

подразделениями, занятыми проверкой налогового положения налогоплательщиков, таможенной службой, нотариатом, органами социального обеспечения и др.

Можно обратиться к опыту осуществления контроля за расходами физических лиц во Франции.

Налоговый кодекс Франции содержит специальные таблицы, которые позволяют рассчитывать предполагаемый доход налогоплательщика в зависимости от его образа жизни. При этом по каждому элементу оценки образа жизни в данной таблице приведены определенные величины предполагаемого дохода физического лица.

Например, если гражданин имеет дом определенной кадастровой стоимости, то его доход определяется исходя из стоимости годовой арендной платы при сдаче дома в наем, кратной определенному значению. Также таблица определяет примерную стоимость автомобилей, яхт, вертолетов, наличие скаковых лошадей, участие в различных клубах и т.п.

Суммирование всех величин по каждому элементу образа жизни физического лица дает сумму предполагаемого дохода. Так, налоговые органы самостоятельно устанавливают примерную сумму дохода налогоплательщика, которая сравнивается с задекларированной лицом суммой или же используется для определения величины налога, если налогоплательщик не предоставил налоговую декларацию.

Таким образом, при реформировании налогового законодательства России целесообразным будет использовать опыт развитых стран в сфере осуществления налогового контроля за соответствием расходов физических лиц уровню получаемых доходов.

Тем не менее, было бы неправильным говорить о том, что система контроля за расходами налогоплательщиков в нашей стране полностью отсутствует. Российское законодательство в настоящее время предусматривает ежегодное сообщение чиновником (государственным, муниципальным служащим) о своем

имуществе и об имуществе его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей наймодателю и в налоговые органы [3].

Так, статья 8 Федерального Закона «О противодействии коррупции» предусматривает обязанность гражданина, претендующего на замещение должности государственной или муниципальной службы, а также служащего, замещающего должность государственной или муниципальной службы представлять работодателю сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Однако при изучении мер, предусмотренных этим законом, необходимо отметить, что законодатель не увязывает борьбу с коррупцией с инструментами налогового права. Закон о противодействии коррупции прямо указывает, что работодатель осуществляет лишь проверку достоверности и полноты сведений, сообщенных чиновником (пункт 6 статьи 8). Следовательно, работодатель чиновника сам не вправе выяснять, откуда у государственного служащего появилось имущество, стоимость которого превышает его заработную плату и иные указанные им доходы.

По этой причине государственные, муниципальные служащие обязаны направлять выше перечисленные сведения в налоговые органы, но получение таких сведений налоговыми органами само по себе не создает для них каких-либо прав или обязанностей. Подача таких сведений не отвечает понятию налоговой декларации в смысле п. 1 ст. 80 НК РФ. А потому налоговые органы не могут ее проверять, в том числе путем запроса дополнительных сведений, объяснений или документов, как это предусматривает пункт 3 статьи 88 НК РФ. На этом же основании чиновник не может быть привлечен к ответственности за непредставление такой декларации, например, по статье 119 НК РФ или ст. 19.7 КоАП РФ.

Кроме того, обязанность сообщать об имуществе физических лиц возлагается на иные органы исполнительной власти, в связи с чем предоставление таких сведений самим физическим лицом является нерациональным [8].

Таким образом, можно сделать вывод: несмотря на то, что российское законодательство все-таки содержит нормы, касающиеся контроля за расходами физических лиц, существует большое количество правовых пробелов, одним из которых является отсутствие норм, закрепляющих права и обязанности налоговых органов в отношении полученных от государственных служащих сведений.

Говоря о подобных нормах нельзя не сказать о том, что к настоящему времени в двух столичных инспекциях применяется электронное досье физических лиц. Данная программа в автоматическом режиме систематизирует и анализирует информацию о гражданине, поступающую из различных источников [5]. По мнению экспертов, это позволяет налоговым органам проводить более грамотный выборочный контроль. Адресные проверки при этом осуществляются в отношении лиц, выявление налоговых нарушений у которых наиболее вероятно.

Например, когда крупные расходы гражданина (покупка квартиры, машины, загородного дома, яхты) явно «не коррелируют» с его доходами, что и является основанием для пристального внимания к такому гражданину со стороны налоговых органов. Такой персональный подход позволяет учитывать не только все уплаченные налоги, но и имеющиеся в наличии недвижимость и транспорт.

Стоит сделать акцент на том, что данное досье применяется лишь в двух инспекциях города Москвы и судить о результатах данного новшества пока рано.

Проведя анализ действующих норм налогового законодательства, изучив Федеральный закон от 09.07.1999 № 154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации», действующий в России в период с 2000 по 2002 годы, рассмотрев практику зарубежных стран в отношении контроля за расходами физических лиц можно сделать вывод о

том, что законодателю нашей страны необходимо разработать и ввести в действие специальную главу НК РФ – «Определение налоговых обязательств физических лиц на основе их расходов и обобщенных показателей образа жизни».

Новый подход к проведению данного рода контроля должен быть хорошо проработан, ведь практика его проведения в России показала множество проблем в данной сфере. Прежде всего, они связаны с несовершенством законодательства, как налогового, так и гражданского, что создавало условия для образования большого количества схем уклонения от контроля за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам. В новой главе должны быть изложены основные понятия, цели и задачи подобного контроля, а также определены порядок его проведения, механизм расчета налоговой базы на основании данных о расходах физического лица и показателях его образа жизни, обязанности и ответственность лиц по предоставлению информации о сделках.

Обеспечить проведение этой реформы возможно также при наличии чётко выработанного механизма взаимодействия таких органов государственного контроля в сфере налогообложения физических лиц как:

- Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- Министерство финансов России;
- Федеральная налоговая служба РФ;
- Федеральная служба по экономическим и налоговым преступлениям;
- Министерство внутренних дел России.

Основными направлениями взаимодействия должны являться совместные контрольные мероприятия и информационный обмен.

Предлагаемые меры не являются панацеей, но они как минимум продемонстрируют разницу между фактическим расходом и официальным заработком физических лиц. Разница, выявленная в установленном законом порядке, при отсутствии правдоподобных объяснений уже сама по себе может стать основанием для проведения мероприятий, направленных на предупреждение налоговых правонарушений и уклонения от уплаты налогов и сборов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1 О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 09.07.1999 года № 154-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

2 О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации в части налогового контроля за расходами физических лиц [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 07.07.2003 № 104-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

3 О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 25.12.2008 № 237-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

4 Девяткин Н. И. Предпосылки проведения контроля за доходами физических лиц через осуществляемые ими расходы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sprinter-cms.ru/19.html>.

5 Колдина И. Налоговая служба будет сравнивать электронное досье физических и юридических лиц / И. Колдина // Росс. бизнес-газета № 674 от 17.10.2008. – С. 34.

6 Обзор судебной практики ВС РФ от 27.02.2008 года «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года» [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

7 Пансков В. Г. О принципах налогообложения физических лиц / В. Г. Пансков // Финансы. – 2008. – №1. – С. 28-33.

8 Русяев Н. Декларацией по коррупции [Электронный ресурс]. / Н. Русяев // Газета Эж-юрист. – 2009. – №7. – Режим доступа: <http://www.gazeta-yurist.ru/article.php?i=429>

9 Харвей Дж. Постигаем экономику: монография / Дж. Харвей; Пер.с англ.под ред.А.Г.Грязновой. – М.: Финансы: ЮНИТИ. – 1997. – 484 с.

10 Шмелев, Д. О системе контроля за соответствием расходов физических лиц уровню их доходов / Д. Шмелев // Финансы– 2010. – №2. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»