

УДК 336.225.673

А. Ф. ЗИЯТДИНОВ,

кандидат экономических наук, доцент

Набережночелнинский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань),

г. Набережные Челны, Россия

НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАСХОДАМИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ¹

Цель: определение возможностей совершенствования налогового законодательства для обеспечения повышения сбора налога на доходы физических лиц.

Методы: абстрактно-логический и метод сравнений и аналогий.

Результаты: Проведен анализ истории контроля за расходами физических лиц в Российской Федерации, выявлены его недостатки, определены возможности для современного использования.

Научная новизна: Была проанализирована эффективность ранее применяемых методов налогового контроля за расходами физических лиц в Российской Федерации, предложено введение контроля за расходами граждан, обусловленное развитием компьютерной регистрации сделок и электронного документооборота.

Практическая значимость: заключается в возможности применения предложенных мер модернизации бюджетной политики в области расходования финансовых средств бюджета с целью эффективности их использования.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц; налоговое администрирование; налоговый контроль; налогоплательщик; федеральная налоговая служба.

Введение

В условиях необходимости увеличения доходов бюджетов субфедерального уровня, с одной стороны, и стабилизации уровня налоговой нагрузки, с другой – важной задачей налоговой политики государства становится обеспечение собираемости налогов [1]. Важную роль в доходах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований играет налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), причем, по мнению экспертов, за счет различных схем уклонения от уплаты (главным образом, зарплаты «в конвертах») государство недополучает около трети данного налога. Для повышения собираемости НДФЛ государство должно принимать кардинальные меры, направленные на совершенствование налогового администрирования для НДФЛ, используя, в том числе, опыт зарубежных стран.

Результаты исследования

Абсолютное большинство стран контролируют расходы физических лиц в целях их сопоставления с официальными доходами этих же лиц. Превышение расходов над доходами, в случае если налогоплательщик не может доказать их про-

исхождение, однозначно свидетельствует о том, что физическое лицо незадекларировало часть своего дохода, соответственно, не уплатило с него налоги. В этом случае такое физическое лицо привлекается к ответственности (как правило, уголовной). Более того, некоторые страны с налогообложения доходов постепенно переходят на налогообложение расходов, поскольку считается, что их контролировать проще, чем доходы.

В Российской Федерации была попытка ввести контроль за крупными расходами граждан.

Федеральный закон № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам»² должен был установить контроль за приобретением в России следующего имущества:

- а) недвижимое имущество;
- б) воздушные суда, морские суда и суда внутреннего плавания, наземные транспортные средства;
- в) акции, доли участия в уставных капиталах хозяйственных обществ и складочных капиталах

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 13-02-00316).

² О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам: Федеральный закон № 116-ФЗ от 20 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 30. Ст. 3612.

хозяйственных товариществ, государственные и муниципальные ценные бумаги, а также сберегательные сертификаты;

- г) культурные ценности;
- д) золото в слитках.

Однако сначала было отложено вступление в действие данного закона – он должен был вступить в действие через 18 месяцев после его подписания, а затем он и вовсе был отменен. Отмена была связана с тем, что в Налоговом кодексе³ с 2000 г. были введены ст. 86.1–86.3, в соответствии с которыми налоговые органы были обязаны осуществлять контроль за «крупными» расходами граждан.

Несмотря на очевидную схожесть Закона № 116-ФЗ и норм ст. 86.1–86.3 Налогового кодекса (далее – НК) РФ, между ними был ряд существенных отличий:

1. Из перечня подлежащих контролю объектов в НК РФ были обоснованно исключены многолетние насаждения, а также одновременно акции закрытых акционерных обществ и доли участия в уставных и складочных капиталах хозяйственных обществ и товариществ. Очевидно, что контроль за сделками с подобными ценными бумагами был затруднен в силу отсутствия регистрации таких сделок, однако законодательные возможности по его организации были. Так, в 2009 г., например, законодательно было установлено обязательное нотариальное удостоверение сделок по передаче доли в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью.

2. Законом № 116-ФЗ контролировались сделки по приобретению имущества, в том числе купля, обмен и новое строительство. НК РФ устанавливал контроль только за договорами купли-продажи, за исключением транспорта, регистрация которого контролировалась по любым основаниям. Вследствие этого, налоговые органы, например, не могли контролировать, на какие средства гражданином построен коттедж.

3. Закон № 116-ФЗ предусматривал строгую ответственность за неподачу специальной декларации – 100 минимальных размеров оплаты труда (далее – МРОТ) при неподачу специальной

декларации в течение 60 дней и 1000 МРОТ при неподаче такой декларации в течение 90 дней. Вступившие в действие нормы НК РФ специальной ответственности не предусматривали, и наказание могло последовать только в соответствии с действовавшим Кодексом об административных правонарушениях – от 2 до 5 МРОТ.

4. В Законе № 116-ФЗ была предусмотрена возможность для граждан задекларировать имеющиеся у них имущество и денежные средства, за счет которых в дальнейшем они могут осуществлять крупные расходы. Подобную декларацию об имуществе с подтверждающими документами они могли передать в запечатанном виде нотариусу и использовать ее по своему желанию для доказательства в будущем легальности происхождения средств. НК РФ аналогичных норм не содержал. В результате гражданами при представлении специальной декларации по НК РФ указывалось, что имущество они приобрели на средства своих многолетних накоплений, а механизма контроля для подтверждения этих накоплений не было.

5. Закон № 116-ФЗ устанавливал минимальную планку по стоимости объекта имущества, подлежащего контролю, – не менее 1000 МРОТ, а в случае приобретения нескольких однородных объектов за календарный год – не менее 3000 МРОТ. НК РФ вводил контроль за любыми сделками, в том числе при приобретении акции за 1 рубль.

6. В Законе № 116-ФЗ предусматривался контроль не только за приобретателями имущества, но и за лицами, оказывающими им финансовое содействие в приобретении этого имущества. Статьи НК РФ, вводящие контроль за расходами граждан, не предусматривали контроль за лицами, не являющимися собственниками приобретаемого имущества. Как следствие, при осуществлении контроля физическое лицо могло указать, что приобретало имущество за счет средств других физических лиц – родственников, а проверять, откуда взяли данные средства родственники, НК РФ не разрешал. Лица, оказывающие финансовое содействие в приобретении имущества, согласно НК РФ могли быть привлечены как свидетели, однако подтверждать законность получения ими денежных средств они уже не были обязаны.

В 2000–2003 гг. складывались абсурдные ситуации: налоговый орган получал сведения о приобретении официально безработным гражданином

³ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон РФ № 147-ФЗ от 31 июля 1998 г. (с последними изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

автомобиля или квартиры, требовал представить специальную декларацию об источниках средств, а «безработный» в такой декларации указывал, что деньги им были или накоплены за 20 последних лет, или получены безвозмездно от тети, или взяты в долг у друга – такого же «безработного». На этом процедура контроля завершалась.

Официальная статистика налоговой службы контроля за расходами в 2002 г. представлена в таблице.

Показатели контроля за расходами физических лиц в 2000–2002 гг.*

(Indicators of control over the physical persons' expenditures in 2000–2002)

Показатель	Год		
	2000	2001	2002
Получено извещений о произведенных расходах, тыс. шт.	2882	4947,3	4747,2
Направлено требований о предоставлении специальных деклараций, тыс. шт.	623,6	775	997,8
Получено специальных налоговых деклараций, тыс. шт.	204,6	497	635,9
Размеры доначислений налога с сумм несоответствия, млн руб.	2,6	11,9	10,5

* Источник: URL: <http://www.nalog.ru>

Таким образом, при разработке норм Налогового кодекса были установлены правила, которые приводили к тому, что налоговые органы получали огромное количество бумажных сведений, большая часть которых была связана с незначительными по сумме сделками. Однако налоговым органам не был предоставлен работающий механизм для выявления налоговых правонарушений, бремя доказательства факта неуплаты налога лежало на налоговом органе, а нормы законодательства оставляли огромные «прорехи» для того, чтобы налогоплательщики уклонялись от уплаты налога.

В результате в 2000–2003 гг. была дискредитирована сама идея налогового контроля за расходами граждан. Налоговое ведомство готовило поправки в статьи НК РФ, посвященные контролю за расходами граждан, однако эти поправки законодательно не рассматривались, теряясь в бесконечных процедурах согласования органов исполнительной власти. Общественное мнение было запрограммировано на восприятие системы налогового контроля за расходами граждан как чего-то сложного, трудоемкого, неэффективного

и бесполезного, хотя данные характеристики относятся не к самой системе контроля, а к механизму его реализации, закреплённому в российском законодательстве в начале XXI в.

В 2003 г. данные статьи были исключены из НК РФ, а в качестве объяснения было указано, что контроль был не эффективным (при значительных государственных расходах на контроль объем выявленных нарушений был незначительным). Почему не были внесены законодательные изменения в саму систему контроля, чтобы сделать ее более эффективной, объяснено не было.

О возможности возврата к контролю за расходами официальные лица заговорили вновь в 2006 г. в связи с объявленной с 1 марта 2007 г. налоговой амнистией [2]. Суть амнистии состояла в том, что любой гражданин мог задекларировать ранее неучтенный и необложенный налогами доход за любой период, заплатить с него 13 % налога, и при этом освобождался как от уголовной ответственности, так и от пеней и штрафов⁴. Для того чтобы стимулировать граждан к признанию в состоявшейся в прошлом неуплате налогов, налоговые органы стали говорить о предстоящем введении контроля за расходами. Однако, и сама идея налоговой амнистии по сути провалилась, поскольку желающих амнистировать свои доходы было крайне мало, и контроль за расходами не был введен, поскольку заинтересованные лица «вспомнили», чем закончилась предыдущая попытка такого контроля.

В октябре 2008 г. Федеральная налоговая служба (далее – ФНС) России заявила об ужесточении контроля за расходами физических лиц [3], однако реальных результатов представлено не было. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁵ установил обязанность декларирования крупных расходов, начиная с 2013 г., но только в отношении чиновников и членов их семей.

⁴ Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами; Федеральный закон № 269-ФЗ от 30 декабря 2006 г. / Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 32.

⁵ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон № 230-ФЗ от 03 декабря 2012 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

Можно выделить следующие факторы, которые могут обеспечить эффективность налогового контроля за расходами физических лиц:

1. Развитие компьютерных систем сбора и обработки данных. На электронный документооборот перешли или переходят все государственные и муниципальные ведомства. Внедрение автоматизированных систем обработки информации происходит повсеместно. Если в начале 2000-х гг. сами налоговые органы не имели стопроцентной укомплектованности компьютерами, то сейчас деятельность любой даже самой малой фирмы без компьютера представляется практически невозможной.

2. Совершенствование баз данных налоговых органов. ФНС в настоящее время обладает достаточно полной и достоверной базой данных как налогоплательщиков, так и зарегистрированного на них имущества. Налажен электронный оборот данных между налоговыми и регистрирующими органами (ГИБДД, регистрационная палата, ЗАГС и т. д.), благодаря которому ФНС России оперативно получает сведения о сделках, осуществляемых физическими лицами, связанных с регистрацией имущества.

3. Увеличение объема безналичного оборота. В России увеличивается доля безналичных платежей, осуществляемых физическими лицами, в основном за счет использования банковских карт, растет оборот электронных денег, приобретение товаров и услуг через Интернет.

Контроль за расходами должен быть более точным. Очевидно, что налоговые органы не должны заниматься «копеечными» сделками, поэтому необходимо установление минимума по сумме сделки, который позволит не заниматься незначительными расходами. Размер такого минимума может дифференцироваться по видам имущества.

Представляется, что в наибольшей степени упростит такой контроль введение положения о его осуществлении только в отношении сделок, которые либо подлежат обязательной регистрации и вводятся регистрирующими органами в компьютерные базы данных, либо уже совершаются в электронной форме. Обмен электронной информацией и отказ от бумажных носителей позволит сэкономить не только тонны бумаги, но и тысячи человеко-часов рабочего времени сотрудников налоговых органов. Современные способы защиты данных от несанкционированного доступа позволяют не только безопасно передавать информацию из

регистрирующих органов и банковских учреждений в налоговые органы, но и ограничить доступ самих налоговых инспекторов к полученным данным.

Отдельно необходимо оговорить состав передаваемых банком сведений о совершаемых физическими лицами операциях. Банки должны передавать в налоговые органы информацию только о сумме произведенных физическим лицом за определенный период расходов. Конкретный состав данных расходов подлежит разглашению, только если выявлено несоответствие между доходами и расходами конкретного физического лица по решению руководителя налогового органа. Это уменьшит объем передаваемых данных, банк будет сообщать только несколько цифр по каждому клиенту в год. Однако в силу того, что информация о расходах может быть продублирована (сведения о факте расходов на приобретение автомобиля может сообщить как ГИБДД, так и банк), то банкам необходимо будет выделять информацию об известных сделках, совершенных физическими лицами, которые подлежат обязательной государственной регистрации.

Представляется, что наибольший эффект от введения налогового контроля будет не одномоментным – накопление информации о расходах, осуществляемых физическими лицами, и сопоставление их за длительный период времени будет более адекватным.

Выводы

Таким образом, обеспечение более высокой собираемости НДФЛ возможно за счет введения в налоговое законодательство норм, обеспечивающих контроль за расходами физических лиц и их соответствие «официальным» доходам. Применяемый в 2000–2002 гг. в России контроль за расходами оказался неэффективным, однако это произошло не в силу несовершенства такого контроля, а в результате существенных ошибок в законодательной базе его механизма.

В современных условиях повышения уровня компьютеризации, электронного документооборота и безналичных расчетов, эффективность введения контроля за расходами была бы значительно выше, чем была достигнута в начале 2000-х гг.: при закреплении корректных механизмов контроля за расходами. Это может обеспечить существенный рост поступлений НДФЛ за счет сокращения числа и объема налоговых правонарушений.

Список литературы

1. Полторыкина С.В. Особенности финансовой политики государства в глобальной экономике // В мире научных открытий. 2013. № 11.10 (47). С. 111–118.

2. Вислогузов В., Бутрин Д. Нетрудовые расходы // Коммерсантъ. 2006. № 28. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/650269> (дата обращения: 30.04.2014).

3. Колодина И. Слияние двух лиц // Российская газета. 2008. № 674. URL: <http://www.rg.ru/2008/10/07/nalogi.html> (дата обращения: 30.04.2014).

В редакцию материал поступил 23.05.14

© Зиятдинов А. Ф., 2014

Информация об авторе

Зиятдинов Артур Фаридович, кандидат экономических наук, доцент, Набережночелнинский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)

Адрес: 423822, г. Набережные Челны, Московский проспект, 67 (62/23), тел.: (8552) 32-18-65

E-mail: aziyatdinov@mail.ru

Как цитировать статью: Зиятдинов А.Ф. Налоговый контроль за расходами физических лиц // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (31). С. 63–67.

A. F. ZIYATDINOV,

PhD (Economics), Associate Professor

Naberezhniye Chelny branch of Institute of Economics, Management and Law (Kazan), Naberezhniye Chelny, Russia

TAX CONTROL OVER PHYSICAL PERSONS' EXPENDITURES¹

Objective: to define the possibilities of improving the tax legislation in order to increase tax collection on physical person's income.

Methods: abstract-logic method and method of comparisons and analogies.

Results: Analysis of the history of control over physical person's income in Russia was carried out; its drawbacks are revealed, possibilities for the modern usage are defined.

Scientific novelty: The efficiency of the earlier applied methods of tax control over expenditures of physical person's income in the Russian Federation was analyzed. The author suggests introducing control over citizens' expenditures preconditioned by the development of computer registration of deals and electronic documents circulation.

Practical value: possibility to use the suggested measures of the budget policy modernization in the sphere of spending the budget financial assets for their more efficient using.

Key words: tax on the physical persons' income; tax administration; tax control; tax payer; federal tax service.

References

1. Poltorykhina, S.V. Osobennosti finansovoi politiki gosudarstva v global'noi ekonomike (Features of the state financial policy in the global economy). *V mire nauchnykh otkrytii*, 2013, no. 11.10 (47), pp. 111–118.

2. Visloguzov, V., Butrin, D. Netrudovye raskhody (Nonlabor expenditures). *Kommersant*", 2006, no. 28, available at: <http://www.kommersant.ru/doc/650269> (accessed: 30.04.2014).

3. Kolodina, I. Sliyanie dvukh lits (Merging of two persons). *Rossiiskaya gazeta*, 2008, no. 674, available at: <http://www.rg.ru/2008/10/07/nalogi.html> (accessed: 30.04.2014).

Received 23.05.14

Information about the author

Ziyatdinov Artur Faridovich, PhD (Economics), Associate Professor, Naberezhniye Chelny branch of Institute of Economics, Management and Law (Kazan)

Address: 67 (62/23) Moskovskiy Prospekt, 423822, Naberezhniye Chelny, tel.: (8552) 32-18-65

E-mail: aziyatdinov@mail.ru

How to cite the article: Ziyatdinov A.F. Tax control over physical persons' expenditures. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*. 2014. no. 3 (31), pp. 63–67.

© Ziyatdinov A. F., 2014

¹ The article is prepared with the financial support of the Russian Scientific Society for Humanities (project no. 13-02-00316).