налоговая практика

Досудебная перспектива

практика

В интервью „Ъ“ заместитель руководителя ФНС **Сергей Аракелов** рассказал о том, почему Федеральная налоговая служба (ФНС) стала меньше судиться с налогоплательщиками и как на практике работает механизм досудебного урегулирования споров.



По мнению Сергея Аракелова, система досудебного решения налоговых споров в России пока слабо регламентирована, а потому и недостаточно развита ФОТО ЮРИЯ МАРТЬЯНОВА

● *За 2010 год в результате завершения процедур банкротства компаний погашено 6,27 млрд руб. При этом за весь 2009 год погашено 3,79 млрд руб. Прирост погашения требований уполномоченного органа, включенных в реестр требований кредиторов, составил 65,3%.*

● *На 1 января 2011 года в РФ в процедурах банкротства находится 26,3 тыс. должников (на 1 января 2010 года — 25,1 тыс.). Из них к первой группе относится 1,1 тыс. должников, ко второй — 3,8 тыс. должников. В процентном соотношении разграничения должников в зависимости от введенной (открытой) процедуры банкротства выглядят следующим образом: наблюдение — 23%, финансовое оздоровление — 0,2%, мировое соглашение — 0,2%, внешнее управление — 2%, конкурсное производство — 74,6%.*

● *Сумма налоговой задолженности должников, находящихся в процедурах банкротства, на 1 января 2011 года составляет 480 млрд руб., что на 5,3% меньше аналогичного показателя на 1 января 2010 года. Из указанной суммы 340 млрд руб. включены в реестр требований кредиторов должников. За 2010 год завершено (прекращено) 21,7 тыс. дел о несостоятельности (банкротстве). При этом за весь 2009 год значение указанного показателя составило 20,1 тыс. дел.*

— Независимые юристы, которым приходится сталкиваться с ФНС в судах, отмечают укрепление ваших позиций в судебных спорах с налогоплательщиками.

— В 2010 году концепция работы правового управления ФНС была полностью изменена. Для выработки единой правоприменительной практики по всем регионам управление с февраля 2011 года обеспечивает контроль по согласованию каждого факта обращения инспекций в ВАС РФ по пересмотру судебных актов. Юристы ФНС России во многих судах в различных регионах лично участвуют в судебных заседаниях по делам территориальных налоговых органов. Это не только позволяет добиваться высоких показателей в судебной работе, но и вырабатывает правовую определенность в применении норм налогового законодательства в целом по России, и дает возможность более оперативно реагировать на изменяющуюся судебную практику и доводить до рассмотрения ВАС РФ наиболее важные и принципиально значимые дела.

— Заинтересованность в исходе дел сейчас стимулируется материально?

— Да, сейчас изменен принцип оценки эффективности работы налоговых органов. Оценивается результативность работы инспекций, то есть показатель взыскиваемости доначисленных налогов. Именно поэтому так важно вынесение только обоснованных решений, имеющих судебную перспективу.

— Поправки к Арбитражному процессуальному кодексу позволили проводить судебные заседания в режиме видеоконференции, предусмотрены возможности направления документов в суд в электронном виде. Используются ли эти новые технологии?

— Технологическое совершенствование судебной работы налоговых органов — один из приоритетов. Для регионов, в которых суды первой, апелляционной и кассационной инстанций находятся в разных городах, возможность проведения судебных заседаний с использованием видеоконференцсвязи очень актуальна. Это уменьшило расходование бюджетных средств, выделяемых сотрудникам на командировки, а также позволяет высвободить время для подготовки к судебному заседанию и текущей работы. К примеру, в Псковской, Брянской областях с успехом используется возможность проведения судебных заседаний в апелляции и кассации в режиме онлайн. Мы анализируем этот опыт, обсуждаем с судьями возникающие проблемы.

Кроме того, большое внимание мы уделяем и сервису «Мой арбитр», позволяющему направлять документы в суд в электронном виде. Использование этого ресурса не только упрощает подачу документов, но и сокращает временные и финансовые затраты на их доставку в суды. В Москве сейчас разрабатывается проект перевода судебной работы ряда инспекций в полном объеме на подачу в суд документов в электронном виде. В случае если и налогоплательщики, и налоговые органы перейдут на подачу всех процессуальных документов в электронном виде, будет возможным фактически создание «электронного дела». Сейчас мы обсуждаем эту возможность с арбитражными судами.

— При внедрении досудебного порядка рассмотрения претензий налогоплательщиков эксперты говорили, что работать он не будет, поскольку все крупные доначисления всегда согласовываются с вышестоящим налоговым органом, который не станет отменять свои собственные решения?

— На самом деле институт досудебного обжалования в апелляционном порядке решений налоговых органов был введен в законодательство РФ и вступил в действие еще 1 января 2007 года. Однако до 2009 года он носил факультативный характер и подача апелляционной жалобы была правом налогоплательщика. Обязательное же досудебное урегулирование споров в вышестоящем налоговом органе появилось с 1 января 2009 года. Прежде всего это было нужно для того, чтобы при обжаловании решений налогоплательщиками преимущественно использовался апелляционный порядок. Задачей созданных тогда подразделений досудебного аудита стало реагирование на допущенные ведомственные нарушения, выявленные в ходе урегулирования налоговых споров, и, конечно, разгрузка судов.

За два года существования этого института достигнуты очень хорошие результаты. Об этом свидетельствует судебная статистика. За первый квартал 2011 года из общей суммы рассмотренных в арбитражных судах исковых требований (на 67,5 млрд руб.) сумма удовлетворенных в пользу налоговых органов составила 36,8 млрд руб., или 55%. По сравнению с первым кварталом 2010 года этот показатель вырос более чем на 10%. Эффективность работы, в том числе досудебного аудита, позволила уменьшить количество судебных споров с участием юридических лиц за этот период с 17,3 тыс. до 14,5 тыс. дел, то есть более чем на 2,5 тыс. судебных дел.

Другой показатель эффективности работы досудебной системы урегулирования налоговых споров — это снижение количества заявлений, поданных налогоплательщиками в суд первой инстанции. Общее количество таких заявлений в 2010 году в сравнении с 2007 годом сократилось более чем на 40%.

— То есть рост числа дел, выигранных ФНС в судах, вы связываете с тем, что часть претензий, по которым правота налогоплательщиков очевидна, снимается на досудебной стадии?

— Да, досудебный аудит выступает своего рода фильтром, оставляющим в силе только решения, имеющие судебную перспективу.

— Что происходит с жалобами на местные налоговые инспекции в вышестоящие налоговые органы?

— За 2010 год удовлетворено 40% жалоб, в первом квартале 2011 года — уже 42%. При этом, что важно, снижается общее количество жалоб налогоплательщиков: мы переходим от формального к более качественному и профессиональному подходу в налоговом администрировании.

— Есть ли прорехи в законодательстве о досудебном урегулировании?

— В первую очередь перед нами стоит задача по совершенствованию и законодательному оформлению стандартных форм, сопровождающих процедуру досудебного урегулирования споров. Зная зарубежный опыт, можно сделать вывод о том, что система досудебного обжалования в России недостаточно регламентирована. Надо обеспечить однозначное толкование процессуальных норм путем внесения поправок в Налоговый кодекс РФ, то есть закрепить процессуальные права и обязанности налогоплательщика и налогового органа на уровне закона. Речь может идти о введении возможности налогоплательщику представлять дополнительные документы, об увеличении сроков подачи жалобы, о возможности обязательного административного обжалования в случаях бездействия налогового органа. Также сейчас обсуждается возможность внедрения механизма альтернативного разрешения налоговых споров с помощью медиации.

— Традиционно головной болью налоговой службы являются фирмы-однодневки. К использующим их налогоплательщикам сейчас предъявляются претензии в получении необоснованной налоговой выгоды. Однако во многих случаях обосновать эти претензии оказывается сложно: у налоговой службы не хватает доказательств.

— Понятие «недобросовестность налогоплательщика» было введено в правовой оборот Конституционным судом РФ еще в 2001 году. В 2006 году пленум ВАС РФ принял ключевое постановление № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды». В нем ВАС ориентировал суды оценивать экономико-правовую обоснованность налоговой выгоды, получаемой налогоплательщиком, исследовать деловую цель сделок и анализировать, проявил ли он должную осмотрительность при выборе контрагентов.

В 2010 году ВАС РФ рассмотрел ряд важных судебных дел по этой теме. Они действительно важны, поэтому я назову некоторые из них. Это дело по Лизинговой компании малого бизнеса (постановление ВАС РФ от 9 марта 2010 года № 15574), Муромскому стрелочному заводу (от 20 апреля 2010 года № 18162/09), обществу «Коксохиммонтаж-Тагил» (от 25 мая 2010 года № 15658/09) и другие. В этих постановлениях суд ориентирует налоговые органы не ограничиваться выводами о подписании документов неустановленными лицами, а исследовать реальность хозяйственных операций налогоплательщика. ФНС России учла эту позицию ВАС, и во второй половине 2010 года решения по налоговым проверкам выносились уже с учетом анализа складывающейся судебной практики.

— Это как-то сказалось на качестве доказательной базы, с которой налоговики идут в суд?

— ФНС довела до территориальных инспекций рекомендации по доказыванию необоснованности налоговой выгоды. В них, в частности, приведен примерный комплекс контрольных мероприятий, позволяющих провести анализ деятельности налогоплательщика, проверить реальность проводимых сделок и установить факты, свидетельствующие о незаконном уменьшении налоговых обязательств. В этом письме ФНС указала на необходимость проводить полный анализ товарных и денежных потоков в целях установления выгодоприобретателя во вскрытых схемах незаконного ухода от уплаты налогов.

— Суды соглашаются с вашими доводами?

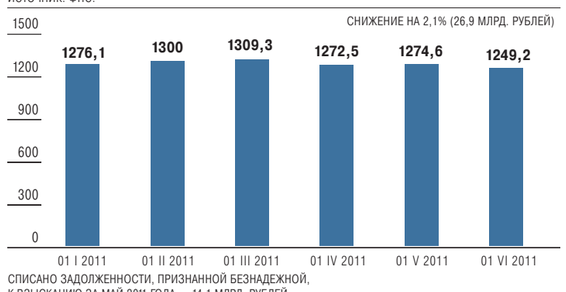
— Позиция судов сейчас такова, что только совокупность доказательств согласованности действий всех участников схемы ухода от налогообложения, нереальности совершаемых сделок, фактов непроявления должной осмотрительности при выборе контрагентов будет достаточной для подтверждения обоснованности выводов налогового органа. Но я хотел бы отметить и новую тенденцию, наметившуюся в вопросе распределения обязанностей предоставления доказательств по таким спорам. ВАС РФ указал, что помимо реальности операций необходимо исследовать причинно-следственную связь между выбором налогоплательщиком контрагента и нарушением последним налогового законодательства и осведомленности налогоплательщика об этом.

Таким образом, наряду с реальностью операций становится важным и такой фактор, как совокупность обстоятельств, связанных с заключением и исполнением договора (в том числе основания, по которым налогоплательщиком был выбран соответствующий контрагент). И вот здесь, конечно, будет важно, какие доказательства представит налогоплательщик в суд для подтверждения факта проявления им должной осмотрительности при выборе контрагентов. И мы сейчас ориентируем налоговые органы на то, чтобы они документально подтверждали свои выводы о непроявлении должной осмотрительности. Хочу отметить, что в 2010 году сформировалась многочисленная положительная для нас судебная практика по таким делам — суды признавали обоснованными доводы налогового органа.

Беседовал Вадим Вислогузов

ДИНАМИКА НАЛОГОВОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ (МЛРД РУБ.)

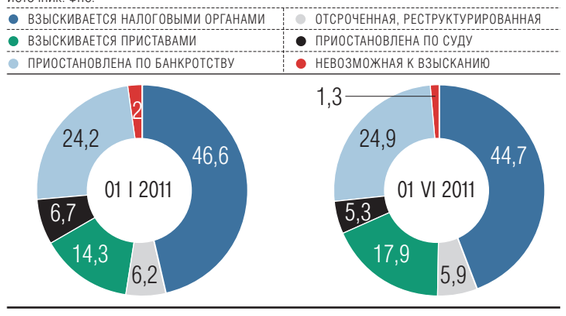
ИСТОЧНИК: ФНС.



СПИСАНО ЗАДОЛЖЕННОСТИ, ПРИЗНАННОЙ БЕЗНАДЕЖНОЙ, К ВЗЫСКАНИЮ ЗА МАЙ 2011 ГОДА — 14,1 МЛРД. РУБЛЕЙ.

СТРУКТУРА НАЛОГОВОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ (%)

ИСТОЧНИК: ФНС.



ЕЖЕГОДНАЯ ДИНАМИКА НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ И ЗАДОЛЖЕННОСТИ (ТРЛН РУБ.)

ИСТОЧНИК: ФНС.



СПОРНОЕ МНЕНИЕ

По причине несовершенства законодательства одним из самых распространенных способов ухода от налогов остается создание фирм-однодневок.

В суде

Согласно официальной статистике, количество дел, выигранных налоговиками в судах у должников, увеличивается. Более того, многие юристы, отмечая улучшившееся качество работы проверяющих органов («налоговики стали более обоснованно выносить решения и серьезнее вести подготовку документов»), в один голос твердят о том, что статистика выигранных налоговых споров складывается далеко не в пользу ФНС.

Директор московского офиса Tax Consulting UK Эдуард Савуляк отмечает, что статистика выигранных/проигранных налоговых дел, с одной стороны, «свидетельствует о том, что ФНС выигрывает в подавляющем большинстве случаев (в отдельные годы — до 97%, средний показатель — 85–90%). Статистика же Арбитражного суда Москвы, наоборот, свидетельствует о том, что 70–80% дел выигрывают налогоплательщики. Кто прав? Думаю, все-таки судьям виднее».

Как поясняет господин Савуляк, налоговики выигрывают в основном «простые», поставленные на поток дела («серые» зарплаты и пр.). К тому же регулярно встречаются ситуации, когда налогоплательщик банально ошибается при заполнении документов. По его словам, часто налоговики пишут шаблонные претензии («поставщики не обнаружены, недобросовестны и т. д.» или «цены нерыночные, завышенные и т. д.»), однако порой даже не пытаются доказать это в суде. «Поэтому если в суде налогоплательщиком будут обоснованы цели таких сделок и приложены необходимые документы (хотя документов может понадобиться очень много), то суд подойдет к вопросу неформально и решит дело не в пользу ФНС»,— заключает юрист. Исключение — споры на большие суммы. В этом случае налоговики стараются биться до конца.



Удивительным образом и налоговики, и налогоплательщики в равной мере убеждены, что статистика судебных дел по налоговым спорам свидетельствует именно в их пользу ФОТО ИЛЬИ ПИТАЛЕВА

При этом начальник управления по работе с налогоплательщиками Лариса Катышева полагает, что «такое сопоставление не вполне корректно, поскольку речь идет о статистике по двум разным категориям налоговых споров — с физическими лицами и с юрлицами и индивидуальными предпринимателями».

В статистике «проигрыша налогоплательщиков» стоит выделить следующие коллизии. Во-первых, споры, в которых налоговый орган действительно выявил факт получения необоснованной налоговой выгоды (принятие к зачету стоимости работ, которые не производились, оплата товара, который не поставлялся и т. д.). Во-вторых, споры, в которых налогоплательщик затрудняется предоставить дополнительные доказательства в подтверждение своей позиции (как правило, это происходит в случае спора относительно налогового периода, который был два с половиной-три года назад). По мнению Вячеслава Леонтьева, в таких случаях «действует презумпция виновности налогоплательщика».

Один из самых распространенных способов ухода от налогов в экономике — фирмы-однодневки. Именно к ним налоговые органы всегда проявляли особый интерес. Причина тому довольно веская: зачастую налоговый орган узнает о том, что конкретная фирма не платит налоги и не предоставляет отчетность, лишь по истечении полутора-двух лет. Особенно страдает малый бизнес, который не имеет достаточно времени и мощностей для проверки контрагентов и поставщиков. Стоит отметить, что законодательство о регистрации юридических лиц сейчас находится в процессе реформы, в результате планируется пресечь практику создания фирм-однодневок (соответствующий законопроект находится сейчас на рассмотрении в Госдуме). Кроме фирм-однодневок в «топе» спорных налоговых вопросов судебно-арбитражной практики стоит тема правильности заполнения счетов-фактур и право применить на их основании вычет НДС.

В целом судебные споры налоговиков и налогоплательщиков негативно сказываются только на последних. Налоговый орган при вынесении решения, даже не очень обоснованного, не рискует ничем. Это решение становится основанием для применения различных санкций для налогоплательщика (арест счета, списание денежных средств), что часто ведет к приостановке работы. Даже после признания такого решения незаконным налогоплательщик вправе лишь взыскать некоторый процент за пользование его списанными со счета деньгами по ставке рефинансирования.

До суда

Подводя итоги 2010 года, глава Федеральной налоговой службы (ФНС) Михаил Мишустин особо подчеркивал, что благодаря работе отдела по досудебному аудиту «удалось снизить нагрузку на судебную систему страны». О «растущей эффективности защиты интересов налоговых органов в судах», по мнению господина Мишустина, свидетельствует и то, что количество дел, рассмотренных в судах по инициативе налогоплательщиков, сократилось в 2010 году на 13%. При этом количество решений, принятых в пользу налоговиков, возросло на 12%, а размер взысканных по этим решениям сумм вырос на 10%.

О позитивной динамике говорил и начальник управления досудебного аудита ФНС Даниил Егоров. По его словам, с 2007 года вдвое была разгружена система судов по жалобам плательщиков: «В 2007 году было 60 тыс. исков по заявлениям налогоплательщиков, а сейчас — 31 тыс. Это досудебная работа. Что касается вопроса отстаивания позиции налоговых органов в суде, то мы видим, что статистические данные в хронологии меняются и наша позиция все чаще находит поддержку у судей. В свою очередь, налоговые органы прикладывают максимум усилий для улучшения качества выносимых решений».

Анастасия Литвинова, РБК daily, специально для „Ъ“

Контрольная работа

тенденции

(Окончание. Начало на стр. 17)

Администрирование платежей

С фискальной точки зрения у ФНС образца 2011 года все обстоит хорошо. По последним статданным, за январь—май 2011 года по сравнению с январем—маем 2010 года поступления в федеральный бюджет выросли на 34% — с 1,33 трлн руб. до 1,76 трлн руб.

Налоговым органам РФ в конце прошлого года исполнилось 20 лет. Но что бы ни говорили о направлениях работы ФНС на разных этапах ее развития, главным делом для службы был и остается сбор денег в бюджет. Точнее, администрирование платежей (как всегда поправляют налоговики) — налоги компании и граждане платят все-таки сами, служба лишь «присматривает» за процессом. Конечно, прирост налогов сразу на треть в значительной степени результат заметно прибавивших мировых цен на нефть. Сборы завязанного на цене сырья налога на добычу полезных ископаемых (составляет 44% доходов федерального бюджета) за пять месяцев в сравнении с таким же периодом прошлого года выросли на 40%. Однако при этом выросли, хотя и не так существенно, и поступления НДС, к сырьевой конъюнктуре прямого отношения не имеющие,— на 28%. Так что кроме нефтяного на росте сборов сказываются и другие факторы: восстановление экономики и усилия по администрированию сборов.

Как отмечал в интервью „Ъ“ Михаил Мишустин, по части сборов он видит свою задачу в поиске дополнительных источников доходов, которыми могут стать, в частности, имущественные налоги. Отметим, что, в отличие от всех основных налогов, их сборы в кризис не падали. Особые перспективы — у разрабатываемого налога на недвижимость, который в условиях «политического» сохранения плоской ставки подоходного налога может стать заменой налога на роскошь. «Оценка жилья должна соответствовать действительности. И тогда, если поселяетесь в элитном квартале — вот вам и налог на роскошь»,— говорил „Ъ“ глава ФНС, который ранее (в 2004–2006 годах) руководил Роснедвижимостью. При этом, по мнению Мишустина, при введении налога на недвижимость не должны пострадать российские граждане, владеющие одно- и двухкомнатными квартирами. Должны быть предусмотрены и льготы для малоимущих.

Если при оценке причин роста сборов трудно разделить усилия службы и общей подъем экономики, то в ситуации с налоговой задолженностью роль ФНС более очевидна. На 1 июня 2011 года задолженность составила 1,249 трлн руб. Отметим, что до начала 2008 года сумма долгов налогоплательщиков снижалась, однако в кризисный 2009-й выросла до 1,371 трлн руб. За 2010-й службе удалось добиться снижения этой суммы на 97 млрд руб., или на 7% — до 1,274 трлн руб. С начала текущего года задолженность сократилась еще на 27 млрд руб. «Наша задача — обеспечить устойчивый тренд снижения»,— говорит Михаил Мишустин. Один из самых простых способов обеспечения такого тренда — «прощение» долгов, взыскать которые у государства шансов практически нет (начисленные, к примеру, давно исчезнувшим фирмам-однодневкам). По словам Михаила Мишустина, служба будет добиваться расширения перечня оснований для списания подобной безнадежной задолженности.

Вадим Вислогузов