



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ НОВЫХ ФОРМ И МЕТОДОВ СОТРУДНИЧЕСТВА С БОЛЬШИМИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКАМИ

Юрий МАХИНИЧ,

старший преподаватель кафедры организации оперативно-розыскной деятельности
Национального университета
государственной налоговой службы Украины

Summary

The subject of this article is the introduction of foreign experience new forms and methods of cooperation with large taxpayers. The author researches, analyzes and summarizes the practice and procedures of application modern forms and methods of enhanced cooperation with large taxpayers and tax authorities, namely, the method of horizontal monitoring and consolidated taxation institute. In article is made suggestions to improving large taxpayers servicing in the domestic tax law.

Key words: large taxpayers, foreign experience, enhanced cooperation, horizontal monitoring, large taxpayer units.

Аннотация

Предметом статьи является зарубежный опыт внедрения новых форм и методов сотрудничества с крупными налогоплательщиками. Изучаются, анализируются и обобщаются практика и процедуры применения современных форм и методов расширенного сотрудничества с крупными налогоплательщиками и налоговыми органами, в частности метод горизонтального мониторинга и институт консолидированного налогообложения. Вносятся предложения к отечественному налоговому законодательству по совершенствованию обслуживания крупных плательщиков.

Ключевые слова: крупные налогоплательщики, зарубежный опыт, расширенное сотрудничество, горизонтальный мониторинг, консолидированная группа крупных налогоплательщиков.

Постановка проблемы. Недавнее внедрение специализированных налоговых инспекций по работе с крупными плательщиками налогов, нестабильность налогового законодательства, кризисное состояние в экономике являются основными причинами фактического отсутствия стратегий и действенных механизмов расширенного взаимодействия контролирующих органов и крупных налогоплательщиков. Учитывая тот факт, что передовые зарубежные институты в системе налогового сотрудничества с крупным бизнесом в Украине носят только законопроектный характер (в частности такие, как проект Закона Украины «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины (относительно налогового мониторинга)» от 10.04.2015 г. № 2633 [11] и проект Закона Украины «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины (относительно создания консолидированной группы налогоплательщиков)» от 05.04.2013 г. № 2737 [12]), существует необходимость в их научной дискуссии и критике.

Актуальность темы. Приоритетность работы с крупными плательщиками налогов в отношениях налогообложения является стратегическим направлением фискальных органов не только Украины, а и ряда развитых стран мира. Малый процент бюджетообразующих предприятий из других плательщиков обеспечивает наиболь-

шее количество доначислений в бюджет. Учитывая современное кризисное состояние, в целях повышения эффективности работы по мобилизации платежей и обеспечению стабильности налоговых доначислений, в ведущих странах мира разрабатываются и внедряются новые формы и методы обслуживания крупных плательщиков. Изучение передового зарубежного опыта является потенциальным примером для интеграции предложения в отечественную налоговую систему.

Изучение зарубежного опыта обслуживания крупных налогоплательщиков является едва ли не основной задачей отечественной науки налогового права. Тем не менее, отмечается низкая активность появления новых исследований в данном направлении. Как правило, они носят единичный узконаправленный характер. Среди ученых можно отметить В. Гоя, И. Лещука, А. Юнака, И. Фонову, В. Теремецкого, С. Пелеха, Д. Казанского и др.

Целью статьи является изучение зарубежного опыта внедрения новых форм и методов сотрудничества с крупными налогоплательщиками и анализ возможности его интеграции в отечественную модель работы с крупными налогоплательщиками.

Изложение основного материала исследования. На современные характеристики обслуживания крупных налогоплательщиков в разрезе зару-

бежной практики влияет ряд факторов: интенсивное стимулирование и рост объемов внешнеэкономической деятельности [15]; крупные плательщики часто являются сторонами международных контрактов высокого уровня корпоративной и налоговой сложности [20]; высокие риски потерь поступлений в государственный бюджет в результате несоблюдения налогового законодательства [6]; полный переход на электронный документооборот; большое количество объектов налогообложения, операций, запутанные связи между плательщиками и их структурными подразделениями, аффилированными организациями и офшорными юрисдикциями [16, с. 62]; участие в отношениях трансферного ценообразования; крупные налогоплательщики являются базовым социально-экономическим инструментом регионального развития и др.

Наличие этих и других как субъективных, так и объективных факторов является основанием для переосмысления подходов в работе с крупными плательщиками налогов и внедрения партнерских отношений. Основные цели такого сотрудничества – выработка общей политики ускоренного решения налоговых споров, уменьшение ресурсных и трудовых затрат на налоговое обслуживание, фокусировка на внутреннем аудиторском контроле и т. д.



Все эти вызовы, как отмечают специалисты Центра налоговой политики и администрирования Организации экономического сотрудничества и развития, в состоянии решить новая философия расширенного взаимодействия налоговых органов и крупных плательщиков – горизонтальный мониторинг, в основе которого заложена идея перехода от конфликтной к сотруднической форме сотрудничества [17].

В зависимости от того, в каком направлении работы с крупными плательщиками используется горизонтальный мониторинг, чаще всего его определяют следующим образом:

1) вид государственного налогового контроля в форме пассивной деятельности [14, с. 80];

2) метод (способ) осуществления налогового контроля [7];

3) налоговая процедура отслеживания и анализа органом государственной налоговой службы налоговых рисков, проведенных и запланированных крупным налогоплательщиком финансово-хозяйственных операций [1];

4) один из современных видов альтернативных способов предупреждения и разрешения налоговых споров Alternative dispute resolution (ADR) [9];

5) сервис, действующий в качестве метода установления контакта между контролирующими органами и представителями крупного бизнеса [2].

Соглашаясь с вышеизложенным и определяя сущность горизонтального мониторинга с правовой точки зрения, обращается внимание, что его экзистенцией есть компромиссный (договорной) характер между сторонами в публичных правоотношениях, который направлен на взаимопонимание плательщика и налоговой администрации.

В европейской налоговой практике принято считать, что опыт функционирования системы горизонтального мониторинга в Нидерландах является наиболее оптимальным. Эксперимент по внедрению горизонтального мониторинга в данной стране концептуально сложился в 2002 г. как идея объединения усилий общественности и налоговых органов и экспериментально начался в 2005 г. В качестве доброволь-

ных участников было задействовано 20 предприятий, с которыми подписали compliance-соглашения¹. Содержание соглашений о надзоре (мониторинге) для каждого предприятия заключалось индивидуально, но основные принципы все же общие: в договоре не указывается сумма налогов, которую должен заплатить налогоплательщик по истечении определенного периода. Соглашения касаются только процедурных вопросов, в частности такого, как интенсивность будущих аудиторских проверок и др. [4; 21].

Система расширенного взаимодействия на паритетных началах в Великобритании (Real Time Audit) основана также в середине двухтысячного года с реорганизацией налоговых органов и созданием Центра с обслуживанием большого бизнеса [17], с переходом на его обслуживание около 770 клиентов. Целью системы "Real Time Audit", подобно Нидерландам, было переформатирование отношений с конфронтации к сотрудничеству между налоговыми органами и крупными налогоплательщиками. Как и в Нидерландах, система горизонтального мониторинга в Великобритании не регулируется специальными нормативно-правовыми актами и имеет добровольный характер. Главным принципом возможности заключения договора о расширенном сотрудничестве в Великобритании является получение крупным плательщиком статуса "low risk" (низко рисковый), что вызывает доверие фискального органа к такому плательщику. Ключевой целью системы "Real Time Audit" является попытка построить отношения доверия не к должностным лицам налоговых органов, а к самой налоговой системе. На современном этапе, как отмечает Джон Дэвид, следствием внедрения такой модели отношений стало вхождение в систему налогового долга проведения налоговой самооценки крупного плательщика по критериям, которые соотносятся с критериями налогового контроля со стороны фискальных органов [3].

Compliance Assurance Process (CAP) – система горизонтального мониторинга в США, представляет собой метод вы-

явления и решения налоговых вопросов путем открытого, кооперативного и прозрачного взаимодействия между налоговой службой и крупными бизнес-единицами, а также международными транснациональными компаниями-налогоплательщиками на добровольной основе. Программа CAP предназначена для добровольной уплаты налогов с применением меньшего налогового бремени. С 2005 г. система CAP является试点ным проектом для крупных корпоративных налогоплательщиков. Суть работы CAP заключается в циклическом (цикл соответствует одному календарному году) взаимодействии в режиме реального времени между Internal Revenue Service (IRS) (Налоговое управление США) и крупными бизнес-единицами по вопросам, предметом которых является предоставление и обработка налоговой отчетности, предоставление налоговых консультаций, обсуждение проблемных вопросов осуществления хозяйственной деятельности, заключение долгосрочных договоров и их отражение в налоговых отчетах. После предоставления общей декларации ее результаты обсуждаются и отстаиваются крупным плательщиком с одной стороны и могут быть обжалованы или контрагументированы со стороны IRS. По результатам обсуждения декларации происходит ее пост-проверка на предмет корректности составления и заполнения. Если вопросов не возникает со стороны IRS, она принимается, и для такого плательщика закрывается налоговый отчетный год. В случае возникновения определенных вопросов IRS решает их с плательщиком в режиме диалога или в судебном порядке [19].

Преимущества системы CAP наблюдаются как для контролирующих органов (например, IRS глубже понимает программу и стратегии работы крупного предприятия, уменьшаются затраты на налоговый контроль таких плательщиков), так и для самих крупных плательщиков (уменьшение административного давления на предприятие, уменьшение судебных споров, повышение доверия к контролирующему органу и системе в целом, преимущества в предоставлении льгот, высокий социальный и рыночный имидж).

Российский опыт внедрения и функционирования системы горизонтального мониторинга является недо-

¹ Compliance-соглашения – это «джентльменское» соглашение между публичной фискальной администрацией и налогоплательщиком, основанное на прозрачности, доверию и пониманию с целью добровольности исполнения налогового обязательства.



статочно длительным, но достаточно прогрессивным, ставшим пилотным проектом с конца 2012 г. Анализируя нормы налогового законодательства РФ, В. Гензель даёт определение горизонтального мониторинга как процедуры отслеживания и анализа налоговых рисков налоговым органом по финансово-хозяйственным операциям, проведенным и запланированным крупными плательщиками налогов [10]. Основанием для внедрения института горизонтального мониторинга стало решение Федерального арбитражного суда Московского округа от 20 марта 2013 г., в котором суд не запрещает заключать мировые соглашения в рамках административных общественных отношений [10].

Несмотря на то, что на сегодняшний день в налоговом законодательстве Украины отсутствует срок и указание на признаки института горизонтального мониторинга, практика пошла привычным для зарубежного опыта путем подписания меморандумов об участии в эксперименте по внедрению горизонтального мониторинга. Стоит отметить, что в рамках пилотных проектов соглашения между налоговыми органами и большим налогоплательщиками было подписано с ООО СП «Нибулон», ПИИ «Лукойл-Украина», ООО «Метро Кэш Энд Керри Украина», ГП «Укрзализныця», ОАО «Арселор Миттал Кривой Рог» [1].

Однако, к сожалению, как отмечают эксперты и специалисты компаний, принявших участие в эксперименте, меморандумы о проведении горизонтального мониторинга не содержат унифицированных стандартов и нормативов, в чем усматривается возможность применения двойного толкования. Поэтому существует необходимость разработки законодательной базы для подобного рода отношений.

Специальный законопроект о введении горизонтального мониторинга [11] в целом сформулирован институтом расширенного сотрудничества между налоговыми органами и крупными налогоплательщиками. Считается целесообразным при создании унифицированных стандартов института горизонтального мониторинга взять за основу проект Закона Украины «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины (относительно налого-

вого мониторинга)» от 10.04.2015 г. № 2633 (внесенный народным депутатом Украины Т. Козаком), но с учетом следующих предложений: (1) закрепить положительные юрисдикционные полномочия органов Государственной фискальной службы Украины на способность заключения соглашений о налоговом мониторинге с определением соответствующего правового статуса сторон; (2) уточнить дискуссионные положения по осуществлению горизонтального мониторинга в отношениях трансфертного ценообразования.

С выходом Украины на международный рынок и в связи с глобализационными процессами, налоговые отношения с участием крупных плательщиков приобретают новые обороты. На сегодняшний день общепринятыми трендами деятельности крупного бизнеса, с одной стороны, является обеспечение отечественных налоговых интересов, а с другой – расширение и конкурентоспособность на мировом рынке. При таких условиях национальные налоговые системы внедряют новые рычаги для преодоления вышеуказанных проблем. Одним из таких рычагов является возможность объединения крупных плательщиков для консолидации налоговых обязательств и минимизации рисков предпринимательства.

Развитие стратегии консолидированной группы крупных налогоплательщиков обусловлено внутренними реформационными процессами в налоговых системах стран, которые находились в той или иной степени в кризисном состоянии. В рамках налогового процесса по рекомендации МВФ и Всемирного банка ряд участников Организации экономического сотрудничества и развития в 50–60-х гг. XX века установили специальные режимы управления налогообложением крупными налогоплательщиками. Такой шаг способствовал облегчению процедуры администрирования крупных плательщиков и обеспечил больший показатель налоговых поступлений с категории задолженностей [18, р. 13].

Передовой опыт функционирования консолидированных групп крупных налогоплательщиков необходимо начать изучать с общих тенденций Европейского Союза (далее – ЕС).

Базис правового регулирования консолидированного налогообложения

был заложен Директивой Совета ЕС о проведении обязательных аудитов годовой и консолидированной отчетности [8] и Директивой Совета ЕС от 23 июля 1990 г. об общепринятой системе налогообложения материнских обществ и филиалов различных государств-членов [13]. В ЕС консолидированная группа крупных налогоплательщиков понимается как юридическое лицо для целей налогообложения. В целом Комиссия ЕС считает, что правовой режим налоговой консолидации способствует эффективности налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков, в связи с сокращением расходов, а также помогает развитию внутреннего рынка государств-членов ЕС [5].

Следует также отметить, что не все европейские страны внедряют систему консолидированного налогообложения для крупных компаний. Так, отсутствуют институты консолидации в Бельгии, Греции, Италии. В Финляндии и Франции существуют только отдельные элементы института налоговой консолидации.

В США налоговая консолидация применяется в отношении федерального налога на доходы. К созданию консолидированной группы налогоплательщиков не допускаются иностранные юридические лица (за исключением нескольких компаний-резидентов Мексики и Канады). Создание консолидированной группы крупных налогоплательщиков должно быть связано с налоговым периодом основной организации, поэтому все члены группы на первом году ее функционирования указывают основной организации свое согласие на такой налоговый период. В США компании, входящие в консолидированную группу, заключают договоры о контроле и передаче прибыли и убытков [5].

Отечественная система консолидированного налогообложения на сегодняшний день не интегрирована в налоговое законодательство. В чем, на наш взгляд, отмечается существенный недостаток на пути совершенствования и внедрения новых форм сотрудничества с крупными плательщиками налогов и предоставления им возможностей для конкуренции на мировом рынке.

Однако как в случае с шагами по осуществлению горизонтального мониторинга на официальном портале



zakon.rada.ua зарегистрирован законопроект, регулирующий процедуру создания консолидированной группы налогоплательщиков в Украине (проект Закона Украины «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины (относительно создания консолидированной группы налогоплательщиков)» [12].

Экспертные заключения по вышеприведенному законопроекту дают возможность объективно говорить о недоработке института налоговой консолидации.

Выводы. Итак, на основании вышеизложенного приходим к следующим выводам. Современные экономические вызовы, связанные с глобализационными процессами, требуют по новому переориентироваться на работу с крупными налогоплательщиками. Поиск действенных механизмов сотрудничества с бюджетообразующими предприятиями есть залогом стабильности налоговой системы. Передовым направлением работы с крупными плательщиками налогов является концепция расширенного сотрудничества, в основе которой заложен метод горизонтального мониторинга. С учетом зарубежного опыта и специфики отечественной налоговой системы мы считаем целесообразным при разработке унифицированных стандартов института горизонтального мониторинга рекомендовать внести предложения в законопроект «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины (относительно налогового мониторинга)» от 10.04.2015 г. № 2633 следующие положения: закрепить положительные юрисдикционные полномочия органов ДФС Украины на способность заключения соглашений об осуществлении налогового мониторинга с определением соответствующего правового статуса сторон; уточнить дискуссионные положения по осуществлению горизонтального мониторинга в отношениях трансфертного ценообразования.

Анализ зарубежного опыта организации налогового обслуживания крупных плательщиков позволил установить действенность института консолидированного налогообложения. Его отсутствие в отечественной налоговой системе является существенным недостатком на пути улучшения обслуживания крупных налогоплательщиков. В

общем, учитывая мировые тенденции правового регулирования консолидированных групп крупных плательщиков, рекомендуется закрепить следующие положения в отечественном законодательстве: понятие и порядок создания консолидированной налоговой группы; субъекты консолидированной налоговой группы и их правовой статус, ограничения участия в группе, степень связанности участников; налоговый статус консолидированной группы; порядок уплаты налоговых обязательств и предоставления отчетности; порядок администрирования активов и убытков участников консолидированной группы; смена участников и порядок ликвидации консолидированной группы налогоплательщиков; налоговая (финансовая) ответственность за несоблюдение налогового законодательства консолидированной группой.

Список использованной литературы:

5. Анализ правовых проблем администрирования консолидированных налогоплательщиков и налогообложение доходов холдингов / [Н.Ю. Корниенко, Н.Ю. Постникова, Г.А. Королев, Н.А. Ефимова]. – М., 2013. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ssrn.com/abstract=2264382>.
6. Меры по обеспечению более добросовестного исполнения налоговых обязательств крупными налогоплательщиками: Анализ опыта различных стран / [К. Байер и др.] ; пер. с англ. ; Международный валютный фонд. – Вашингтон, 2002. – 82 с.
7. Пелех С. Горизонтальний моніторинг – новий сервіс для сумлінних платників податків / С. Пелех, Т. Демків // Вісник Міндохід. – 2012. – № 13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/print/model/pubs/id/1309>.
8. По проведению обязательных аудитов годовой и консолидированной отчетности : Директива 2006/43/ЕС Европейского Парламента и Совета от 17.05.2006 г. // Официальный бюллетень Европейского Союза. – 2006. – 9 июня.
9. Практику применения «горизонтального мониторинга» обсудили в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.nalog.ru/rn77/apply_fts/pretrial/4171938/.
10. Гензель В. Практика применения горизонтального мониторинга / В. Гензель // Налоговый вестник. – 2013. – № 6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nalvest.com/nv-articles/detail.php?ID=43798>.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо податкового моніторингу) : проект Закону України від 10.04.2015 р. № 2633 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current?id=&pid069=200.
12. Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо створення консолідованої групи платників податків) : проект Закону України від 05.04.2013 р. № 2737 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2737&skl=8.
13. Про загальноприйняту систему оподаткування материнських товариств і філій різних держав-членів : Дирек-



ОСОБЕННОСТИ ИСТОЧНИКОВ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Евгений МИКИТЕНКО,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного, административного и международного права
Мариупольского государственного университета

Summary

The article is devoted to the peculiarities of the legal regulation of normative-legal regulation of sources of migration law in Ukraine. The purpose of the article is to develop a theoretical basis and justification of the new provisions concerning the sources of immigration on the basis of theoretical-general concepts of functional analysis of constitutional, international, immigration law and industry developments. As part of the immigration law in a systematic, comprehensive study of the definition and sources of immigration law, a sufficient number of normative-legal acts, proposed a new theoretical principles of their relationship, the essential signs and designated system, and particularly sources of migration law in Ukraine. Designed to complement the findings of the study, the science of migration law on the concept, nature and sources of immigration law, through a comprehensive rethink and clarify their role and place in the system of migration law. Certain provisions are controversial nature, can serve as material for further research.

Key words: migration law, sources of law, sources of immigration law, system of sources of migration law.

Аннотация

Статья посвящена особенностям правовой регламентации нормативно-правового регулирования системы источников миграционного права Украины. Цель статьи заключается в разработке теоретических основ и обосновании новых положений относительно источников миграционного права на основе теоретико-функционального анализа общих понятий конституционного, международного, миграционного права и отраслевых наработок. В рамках миграционного права на основе системного, комплексного исследования вопросов определения и системы источников миграционного права, достаточного количества нормативно-правовых актов предложены новые теоретические положения их взаимосвязи, сущностного проявления и обозначена система, а также особенности источников миграционного права Украины. Разработанные в ходе исследования выводы дополняют науку миграционного права относительно понятия, сущности и системы источников миграционного права путем комплексного переосмысливания и уточнения их места и роли в системе миграционного права. Отдельные положения имеют дискуссионный характер, могут служить материалом для дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: миграционное право, источники права, источники миграционного права, система источников миграционного права.

Постановка проблемы. На сегодняшний день, в соответствии со статистическими данными, около 214 миллионов человек проживает за пределами стран, в которых они родились. Различные причины заставили людей покинуть родину, однако все они связаны, прежде всего, с поиском или защитой нарушенных прав либо поиском новых перспективных возможностей. Миграционные процессы происходят во всех странах мира на том либо ином этапе исторического развития, но в тоже время многие страны на данный момент одновременно являются странами происхождения, пребывания и транзита. Большое количество людей в основном переезжают в соседние страны. Что ка-

сается получения средств для существования лиц, покинувших свои страны, необходимо отметить, что мигранты выполняют чаще всего грязную и так называемую унижительную работу. Для некоторых граждан миграция открывает новые перспективные возможности, а для многих, особенно тех, кто покинул родину экстренно, что связано с поиском защиты в связи с военными действиями, миграция, прежде всего, ассоциируется с дискриминацией и нарушением прав человека [1]. Необходимо отметить, что проблема регламентации и реализации основных прав мигрантов во многом зависит от законодательного закрепления, нормативного регулирования и практической реализации соответствующих