

УДК 347.73 (042.4) (575.2) (04)

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СТАТУСА БАНКОВСКИХ И ИНЫХ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
ПО НАЛОГОВОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.А. Атаходжаев

Рассмотрены и проанализированы проблемные аспекты налогово-правового регулирования статуса банковских и иных финансово-кредитных учреждений.

Ключевые слова: налоговый агент; налогоплательщик; объекты налога; налоговые правоотношения; налоговая обязанность; банковская гарантия.

Основные аспекты проблемы налоговых правоотношений с участием банковских и иных финансово-кредитных учреждений остаются на сегодняшний день явно недостаточно разработанными. Налоговое правоотношение – стержневая тема налогово-правовой науки, однако применительно к налоговому праву Кыргызской Республики рассматриваемая проблема остается малоизученной.

Комплексный характер рассматриваемых правоотношений обуславливает их регулирование нормами налогового, гражданского и банковского права зачастую без соблюдения системного подхода, что влечет наличие пробелов, несоответствий, а подчас и противоречий в различных актах законодательства. Выявление этих несоответствий и противоречий, их анализ и выработка научно обоснованных предложений по их устранению – задача, актуальность которой носит очевидный характер.

Одним из основных недостатков законодательного регулирования налогообложения кредитных организаций является то, что законодательством о налогах и сборах не учитываются правовое положение и специфика деятельности кредитных организаций, что не соответствует роли банковской системы в Кыргызской Республике.

В литературе отмечается, что разработка законодательной базы налогообложения кредитных организаций должна осуществляться системно на базе комплексного подхода к юридическому содержанию таких правовых институтов как “виды налогооблагаемых доходов банков”, “особенности определения доходов банков”, “особенности определения расходов банков”, “расходы на

формирование резервов банков”, “убытки банков”, “ответственность банков за нарушение налогового законодательства”, “информационные права и обязанности коммерческих банков в сфере налогообложения” и др.¹

Существует точка зрения, что банки вообще не являются участниками налоговых правоотношений. “На коммерческие банки возложены самостоятельные обязанности, но осуществляемые в рамках их гражданско-правовых отношений с контрагентами по договору банковского счета и конкретизированные применительно к специфическому характеру платежей в бюджет, что не дает оснований для признания банков самостоятельными участниками налогового правоотношения”, – полагает И.Н. Ильюшихин².

Действительно, как уже отмечалось, в ст. 17 НК КР дается исчерпывающий перечень участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, но банки среди них не называются.

Другие ученые указывают, что, хотя в качестве участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, не названы банки и иные кредитные организации, они также являются субъектами налогового права, поскольку Налоговым кодексом в необходимой мере опре-

¹ Чибинев В.М. Кредитные организации (банки) как участники налоговых правоотношений // Банковское право. 2006. № 3. С. 24.

² Ильюшихин И.Н. Понятие и признаки налогового правоотношения // Правоведение. 2000. № 2. С. 128.

делены их субъективные права и обязанности¹. Например, в области налогообложения банки выполняют обязанности по исполнению поручений налогоплательщика и налогового агента на перечисление налогов и сборов и решений налогового органа о взыскании налогов и сборов. В частности, поручение на перечисление налога или решение о взыскании налога исполняется банком в течение одного операционного дня, следующего за днем получения такого поручения или решения. Обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на уплату соответствующего налога, т.е. налоговые отношения прекращаются и начинаются бюджетные отношения.

Следовательно, можно сделать вывод, что хотя понятие “другие лица, права и обязанности которых в сфере налоговых правоотношений регулируются настоящим Кодексом” (п. 6 ст. 17 НК КР) не имеет точного законодательного определения, оно дает реальную возможность включать в него банки в качестве субъектов налоговых правоотношений и соответственно налоговой ответственности.

Теперь рассмотрим проблемы налогового правоотношения, которые возникают между банковскими и иными кредитными учреждениями, выступающими в качестве налоговых агентов, и налогоплательщиками. Поскольку аналогичные проблемы возникают как в правоприменительной практике Российской Федерации, так и Кыргызской Республики, то проанализируем их на примере России, так как таких данных по Кыргызстану нет.

Является ли банк налоговым агентом вкладчика?

Мы будем исходить из того, что, во-первых, законы не должны противоречить положениям Конституции РФ, в частности не нарушать права и свободы человека и гражданина (ст. 2, 15 Конституции РФ); во-вторых, нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК РФ (ст. 3).

Итак, ст. 8 НК РФ определяет, что под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспе-

чения деятельности государства и/или муниципальных образований. Иными словами, налог – это передача денежных средств налогоплательщика государству на финансовое обеспечение его деятельности. Однако ст. 8 НК РФ содержит противоречия. Безвозмездный платеж принадлежащих на праве собственности денежных средств может осуществить либо их собственник, либо по поручению собственника третье лицо (ст. 235 ГК РФ). В то же время наличие слов “взимаемый... в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности...” предполагает принудительное отчуждение денежных средств налогоплательщика кем-то в пользу государства. Следующая норма НК РФ (ст. 9) определяет участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах. Данная норма интересна тем, что государство как субъект налогового правоотношения не называется. В ст. 9 в качестве участников отношений указываются определенные органы исполнительной власти, налогоплательщики, налоговые агенты. Сразу возникают вопросы: почему перечисленные в статье лица называются участниками, а не субъектами налоговых отношений, кто такой налоговый агент, каково его назначение? В ст. 24 НК РФ указано: “Налоговыми агентами признаются лица, на которых в соответствии с настоящим Кодексом возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов... Налоговые агенты имеют те же права, что и налогоплательщики, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом”. Из данного определения можно сделать следующие выводы.

1. Налоговый агент в силу закона обязан исчислять, удерживать и перечислять удержанные у налогоплательщика налоги в бюджет. При этом налоговый агент удерживает налоги без согласия налогоплательщика, т.е. правомерно утверждать, что удержание производится принудительно.

2. Налоговый агент выполняет возложенные на него функции в пользу государства без оплаты со стороны последнего как бы на общественных началах, а именно: если отношения государства и налогоплательщика понятны – они субъекты конституционного правоотношения, – то отношения государства и налогового агента непонятны. Налоговые отношения? Однако налоговый агент не платит налоги за налогоплательщика. Налоговый агент не представляет и государство в налоговых отношениях, так как наделен правами налогоплательщика, а не налогового органа. Агентские гражданско-правовые отношения? Но

¹ Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Под ред. А.В. Брызгалина. М.: Аналитика-Пресс, 1999. С. 55.

государство не вознаграждает налогового агента и не заключает с ним договор.

3. Налоговый агент одновременно является участником налоговых отношений и субъектом иных, например, гражданско-правовых отношений. Выплачивая доход по банковским вкладам, банк как налоговый агент обязан удержать с выплаченного дохода налог (при определенных условиях). Однако, удерживая налог, банк нарушает свою гражданско-правовую обязанность: по договору распоряжение вкладом осуществляется только собственником денежных средств. Таким образом, очевидно, что нормы налогового законодательства имеют приоритет над нормами гражданского, а это запрещено ст. 3 ГК РФ.

4. Налогоплательщик оказывается незащищенным перед налоговым агентом, поскольку налогоплательщику, в отличие от его отношений с налоговыми органами, не предоставлено право обжаловать действия налогового агента или не подчиняться его незаконным требованиям.

5. Налоговый агент обязан исчислить и удержать налог с дохода, выплаченного налогоплательщику. При этом ст. 24 НК РФ не регламентирует поведение налогового агента в том случае, когда гражданин не только не признает себя налогоплательщиком, но и запрещает налоговому агенту удерживать какие-либо суммы со своего дохода. Страх перед санкциями со стороны налоговых органов толкает налогового агента на нарушение прав собственника. Тем самым налоговый агент перекладывает бремя борьбы с налоговыми органами на гражданина.

6. Принудительно взыскивая с помощью налогового агента налоги с гражданина без его согласия, государство не приобретает права собственности на эти денежные средства. Это очень важно. И п. 3 ст. 35 Конституции РФ, и ст. 235 ГК РФ предусматривают, что принудительное изъятие имущества по ст. 128 ГК РФ (а денежные средства – это имущество) не допускается, кроме случаев, указанных в ст. 235 ГК РФ. При этом данный перечень исчерпывающий и расширительному толкованию не подлежит.

Действующее законодательство как КР, так и РФ о налогах и сборах не предоставляет добросовестному участнику налоговых отношений достаточно гарантий от изменения практики правоприменения. Вместе с тем необходим взвешенный подход при решении этой проблемы. В противном случае оказывается возможным использовать разъяснения отдельных должностных лиц налоговых и иных компетентных органов в качестве “легального” средства освобождения

от исполнения налоговой обязанности путем выдачи заведомо неверных актов официального толкования. Таким образом, расширение указанной гарантии должно сопровождаться усилением контроля за выдачей тех официальных разъяснений, положения которых становятся обязательными для органов правоприменения и не могут быть пересмотрены с обратной силой.

Интересы добросовестного налогоплательщика должны обеспечиваться не только на стадии применения норм права, но и непосредственно при принятии налогового закона. Нормативный правовой акт не должен прямо или косвенно стимулировать или потворствовать злоупотреблению субъективным правом в сфере налогообложения, уклонению от уплаты налога, поскольку такая ситуация ставит добросовестного участника налоговых отношений в заведомо экономически невыгодное положение (по сравнению с недобросовестным).

Рассмотрев проблемы определения правового статуса банковских и иных кредитных учреждений в качестве налоговых агентов, проанализируем их проблемные вопросы как налогоплательщиков.

1. Банки являются плательщиками государственных и местных налогов и сборов. В отношении правового статуса банковских и иных кредитных учреждений как налогоплательщиков необходимо выделить следующие проблемы.
2. Наибольшую значимость и особенности исчисления кредитными организациями в Кыргызской Республике имеют налог на прибыль банков, налог на добавленную стоимость и налог на имущество банков.
3. При определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль одной из самых серьезных проблем является право коммерческих банков и иных кредитных учреждений уменьшать налогооблагаемую прибыль на суммы отчислений в резервы на возможные потери по ссудам. Кредитные организации работают в сложных условиях экономической нестабильности, с которой и связана основная масса рисков. В такой ситуации создание резервов кредитных рисков после определения налогооблагаемой базы не имеет смысла. Наоборот, возможность отнесения сумм отчислений в резервы на расходы банков повысила бы устойчивость отечественных коммерческих банков, что положительно сказалось бы на укреплении банковской системы в целом.
4. Банковский сектор не должен иметь каких-либо льгот и привилегий по линии налогообложе-

ния. Вместе с тем, условия налогообложения в отношении кредитных организаций не могут быть хуже, чем для других юридических лиц. Принципиальное значение для кредитных организаций имеет адекватное определение доходов, расходов, относимых на себестоимость банковских услуг и налогооблагаемой базы.

Первоочередными, с точки зрения совершенствования системы налогообложения кредитных организаций, являются следующие вопросы (проблемы):

- из состава доходов и расходов, учитываемых для целей налогообложения, необходимо исключить переоценку средств в иностранной валюте, поступивших в оплату уставных капиталов кредитных организаций;
- в состав резервов, принимаемых в расчет налогооблагаемой базы по налогу на прибыль у кредитных организаций, должны включаться все резервы, сформированные в соответствии с нормативными актами Национального банка Кыргызской Республики под риски, вызванные добросовестными операциями и сделками;
- к расходам, учитываемым при расчете налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, следует отнести затраты капитального характера по объектам производственного назначения (имеющим непосредственное отношение к банковской деятельности), а также расходы, связанные с организацией банков филиалов и представительств;
- нематериальные активы следует отнести к объектам, имеющим отношение к банковской деятельности, что позволит относить начисленный по ним износ к расходам, включаемым в себестоимость оказываемых банками услуг и в расчет налогооблагаемой базы для уплаты налога на прибыль;
- ввести единый порядок учета для целей налогообложения процентов по привлеченным средствам – проценты по займам (в том числе и субординационного, являющегося источником увеличения собственного капитала банка) аналогично процентам по кредитам и депозитам должны уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль;
- установить единый порядок отнесения на себестоимость убытков от купли-продажи валютных контрактов для спекулятивных сделок и убытков от сделок, заключенных в целях уменьшения риска изменения рыночной цены. В числе проблемных аспектов необходимо выделить и нестабильность налогового законо-

дательства. Корректировка налоговой системы, особенно в переходный период развития общества, – естественный и неизбежный процесс. Тем не менее, осуществлять его нужно безболезненным для налогоплательщиков способом.

Недопустимо вносить изменения в налоговое законодательство каждые два-три месяца. Нужно анализировать ситуацию, накапливать необходимые изменения и дополнения, вносить их на рассмотрение вместе бюджетом, вводить с 1 января следующего года и уж никак не “задним” числом, как это неоднократно имело место.

Кроме того, необходимо урегулировать порядок интерпретации налогового законодательства и установления правоприменительной практики. Целесообразно, чтобы Жогорку Кенеш принял Комментарий к Налоговому кодексу, где были бы подробно разъяснены правила применения налогового законодательства.

Развитие банковского дела в Кыргызской Республике и совершенствование налоговой системы – два параллельных и взаимосвязанных пути. С помощью государственного регулирования налогообложения кредитных организаций, проявления стимулирующей функции налогов можно достичь значительных успехов в уменьшении финансового дисбаланса и стабилизации экономики.

В целях стимулирования кредитования банками реального сектора предлагается:

- 1) предоставить предприятиям право относить на себестоимость комиссии, уплачиваемые банкам за поддержание лимита овердрафта и лимита кредитной линии;
- 2) расширить перечень льгот предприятиям и банкам, участвующим в лизинговых операциях;
- 3) расширить перечень видов обеспечения, учитываемого в целях формирования резерва на возможные потери по ссудам, на гарантии и поручительства первоклассных банков и предприятий;
- 4) предоставить банкам возможность либо не формировать, либо относить расходы по формированию резерва на возможные потери по ссудам на себестоимость;
- 5) ввести льготирование ставки по налогу на прибыль для банков, долю предоставленных кредитов приоритетным отраслям экономики (не только сельскому хозяйству, но и, скажем, автомобильно-строительной отрасли, электронике и т.д.) для которых превышает определенный предел в составе суммарных активов;
- 6) освободить от обложения проценты, полученные по кредитам, выданным приоритетным отраслям;

7) предоставить предприятиям возможность относить проценты по кредитам в полном объеме на себестоимость (как текущие, так и просроченные).

Предлагаемые меры по совершенствованию налогообложения коммерческих банков помогут, на наш взгляд, решить некоторые назревшие проблемы в системе налогообложения, что, в конечном итоге, приведет к повышению стабильности в банковской сфере.

Следует отметить, что основные направления налогового реформирования в современных условиях осуществляются через совершенствование системы налогообложения. Важную роль при этом играют лица, содействующие налоговому администрированию.

Представляется, что под лицами, содействующими налоговому администрированию, следует понимать физических лиц и организации, оказывающие содействие в деятельности государственным органам, осуществляющим налоговое администрирование, прежде всего, налоговым органам. При этом к таковым лицам можно отнести и коммерческие банки. Иными словами, коммерческие банки являются лицами, содействующими уплате налогов.

Одним из основных вопросов дальнейшего совершенствования банковского законодатель-

ства, вопросом, имеющим концептуальное значение, является вопрос об оптимальном сочетании в банковском праве частных интересов банков и их клиентов и экономических публичных интересов и, соответственно, вопрос о примате частного либо публичного начала в банковском праве, который неизбежно перерастает в общую проблему примата частного либо публичного права в отечественной правовой системе.

Не следует забывать, что в настоящее время тема проблемных банков не закрыта, поскольку неудовлетворительное финансовое состояние банков влечет ограничение круга совершаемых операций и сужение правоспособности, в том числе и налоговой, а также ряд иных правовых последствий. Напомним, что к проблемным кредитным организациям относятся кредитные организации, недостатки в деятельности которых создают или могут создать угрозу интересам их кредиторов, клиентов и/или участников.

Таким образом, наличие общественной потребности и государственного интереса в самостоятельном правовом регулировании банковской деятельности обусловлено тем, что деятельность кредитных организаций непосредственно влияет на реализацию государственной экономической политики, финансовой стабильности и обеспечение экономической безопасности страны.